A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO SARNEY: O INÍCIO DA REFORMULAÇÃO DE DIRETRIZES PARA A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL SOB O SIGNO DA DEMOCRACIA

Ministério das Relações Exteriores

Ministro de Estado	Embaixador Celso Amorim
Secretário-Geral	Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente	Embaixador Jeronimo Moscardo

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034/6847
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes

A Política Externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia

Brasília, 2010

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Capa:
Tomie Ohtake, Gravura em metal
70 x 100 cm

Equipe Técnica:
Maria Marta Cezar Lopes
Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
André Yuji Pinheiro Uema
Cíntia Rejane Sousa Araújo Gonçalves
Erika Silva Nascimento
Fernanda Leal Wanderley
Juliana Corrêa de Freitas

Programação Visual e Diagramação:
Juliana Orem e Maria Loureiro

Impresso no Brasil 2010

C857p Côrtes, Octávio Henrique Dias Garcia.
A política externa do governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia / Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes. – Brasília : FUNAG, 2010.
372p. : il.

ISBN: 978.85.7631.273-4

1. Política externa - Brasil. I. Título.

CDU:327(81)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

Sumário

Introdução

"For all of us there is a twilight zone between history and memory; between the past as a generalized record which is open to relatively dispassionate inspection and the past as a remembered part of, or background to, one's own life".

Eric Hobsbawm[1]

No dia 15 de janeiro de 1985, a chapa Tancredo Neves-José Sarney foi sagrada vitoriosa pelo Colégio Eleitoral na disputa para a Presidência e a Vice-Presidência da República. Virava-se uma página da História, pondo fim a um longo período de autoritarismo, e o Brasil resgatava o Estado de Direito e suas liberdades democráticas. Essa transição, no entanto, ainda necessitaria de cuidados do novo Governo para sua consolidação. No dia 15 de março seguinte, o quadro clínico do Presidente-eleito impõe que José Sarney assuma o cargo de Vice-Presidente no exercício da Presidência da República.

Uma fina engenharia política havia viabilizado a reconquista democrática brasileira. A montagem de uma chapa que reunia um dos principais líderes da oposição e um ex-presidente do partido do Governo refletia o que se considerou

[1] Vide HOBSBAWM, Eric J. *The Age of Empire.* London, Weidenfeld and Nicolson, 1987. p. 03.

o compromisso do possível para encerrar o ciclo militar da vida política nacional. Contudo, pela circunstância trágica da morte de Tancredo Neves, competiria a José Sarney presidir o Brasil de 1985 a 1990 e, assim, conduzir a delicada última etapa da transição de um sistema autoritário de volta para o leito da democracia. Às dificuldades inerentes a essa tarefa somou-se um cenário internacional paradoxal: enquanto a Guerra Fria apresentava um espasmo de recrudescimento, no mesmo ano da posse de Sarney iniciavam-se modificações estruturais que viriam a alterar e, depois, eliminar o paradigma da bipolaridade que marcara o mundo desde 1945. O processo de dissolução da União Soviética, que somente se consumaria na década de 1990, poria fim a uma era[2], seria o marco final do que se chamaria o "curto século XX"[3] e, no extremo imaginário de alguns intelectuais, marcaria o fim da própria História[4]. O Brasil participou desse período com traços internos muito distintos daqueles que haviam prevalecido nos vinte e poucos anos anteriores.

Político com longa experiência na vida parlamentar, executivo conhecedor dos meandros da administração pública e observador interessado na realidade internacional, o Presidente Sarney viu-se alçado ao mais alto posto da política brasileira no lugar de Tancredo Neves, que, embora eleito indiretamente, contava naquele momento com vasto apoio popular[5]. A condição de substituto

[2] Vide LUKACS, John. *At the End of an Age*. New Haven, Yale University Press, 2002.
[3] Vide HOBSBAWM, Eric J. . *The Age of Extremes: a history of the world, 1914-1991*. New York, Pantheon Books, 1994. p. 03.
[4] Vide FUKUYAMA, Francis. *The End of History and the Last Man*. New York, Avon Books, 1992. É importante frisar que Fukuyama primeiramente lançou sua proposta em artigo intitulado "The End of History?" na edição de verão de 1989 do periódico The National Interest e somente quase quatro anos depois consolidou suas idéias, de forma mitigada, no livro supracitado.
[5] José Sarney é eleito, em outubro de 1954, suplente de Deputado Federal pelo Maranhão. Em 1958 é eleito Deputado Federal na legenda da União Democrática Nacional (UDN). Entre 1959 e 1960 assume a vice-liderança do partido na Câmara dos Deputados. Em 1960 integra a ala da "Bossa Nova" da UDN. Em outubro de 1962 é reeleito Deputado Federal. Em outubro de 1965 é consagrado nas urnas como novo Governador do Estado do Maranhão. Em 1965, com a extinção dos partidos políticos, ingressa na Aliança Renovadora Nacional (ARENA). Em fevereiro de 1971, toma posse na vaga de Senador do Estado. Em novembro de 1978, é reeleito Senador pelo Maranhão. Em 31 de janeiro de 1979 é eleito Presidente da ARENA. Em 28 de fevereiro de 1980, é eleito Presidente do Partido Democrático Social (PDS), cargo do qual vai renunciar em 11 de junho de 1984. Em julho de 1980, é eleito para a Academia Brasileira de Letras e, em novembro do mesmo ano toma posse na cadeira nº 38. Em 15 de janeiro de 1985, é eleito pelo Colégio Eleitoral Vice-Presidente da República na chapa encabeçada por Tancredo Neves. Vide BELOCH, Israel; Abreu, Alzira A. de (Orgs.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro: pós-1930*. Vol. V. Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, 2001. pp. 5291-5299.

do Presidente-eleito colocava Sarney em posição que, mais do que incômoda, implicava certa fragilidade diante dos grupos políticos que davam sustentação ao novo Governo, principalmente nas fileiras do que havia sido a oposição mais incisiva ao regime militar.

A conjunção única dessas circunstâncias internas e externas é motivo suficiente para estimular estudo mais detido sobre como o novo Governo brasileiro pautou sua interação internacional no período. A inclusão da "Política Externa do Governo José Sarney" na relação de temas institucionais recomendados para o Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco é por si só representativa dessa relevância[6].

Este trabalho busca relatar e analisar a política externa daquela "Nova República" que nascia[7]. Procura examinar como o Governo Sarney, valendo-se do patrimônio acumulado pela atuação diplomática brasileira, deu início a uma reformulação da inserção do Brasil no cenário internacional à luz do renovado regime democrático e como conduziu sua atuação externa numa realidade marcada, no plano global, por fortes condicionantes ideológicas, econômicas e políticas. Observa como a democracia é integrada à identidade internacional do Brasil, passa a estar presente na ampla maioria dos discursos oficiais e a funcionar como uma espécie de fio condutor, imprescindível no plano interno e oportuno no externo. Propõe-se a demonstrar que essa incorporação da democracia ao conjunto de valores sobre os quais passa a assentar-se a política externa foi utilizada pela Nova República para fortalecer algumas iniciativas inovadoras naquele período e como, em outros casos, o Governo empreendeu ações que denotaram continuidade na condução das relações internacionais do Brasil. Ainda sobre a relevância da redemocratização, registra que o novo perfil interno do País não se refletirá automaticamente na sua projeção internacional, não terá influência direta sobre a totalidade das ações empreendidas no âmbito de sua política externa e, em alguns casos, não terá a eficácia almejada.

A elaboração do presente trabalho baseou-se nos fatos e nas ações inseridos na moldura cronológica do Governo Sarney. Apoiou-se em ampla pesquisa

---

[6] Recomendação disponível no sítio da internet intratec.mre.gov.br/consultivas/instituto-rio-branco-1/curso-de-altos-estudos-cae/, acessado em 7 de janeiro de 2008.

[7] A expressão "Nova República" vai sendo cristalizada em discursos do candidato Tancredo Neves e termina consagrada em seu pronunciamento no dia da eleição pelo Colégio Eleitoral. Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura*. Brasil: 1964-1985. Rio de Janeiro, Record, 1998. p. 401.

nos documentos existentes nos arquivos oficiais, nos pronunciamentos e discursos das principais autoridades e em extensa consulta a livros e publicações periódicas, para buscar identificar como o Presidente da República e seus principais colaboradores nessa área buscavam aproveitar os espaços internos e externos que se abriam para a formulação e a execução da política externa brasileira.

A tentativa de estudar o passado próximo não é iniciativa isenta de riscos, como bem exemplifica a reflexão do historiador Eric Hobsbawm, utilizada como epígrafe desta introdução. Tal máxima se aplica ao estudo do processo de redemocratização do Brasil, que, em 1985, entra em fase decisiva e do qual os leitores deste trabalho terão sido observadores ou partícipes, quando não personagens ativos. Se, por um lado, a falta de maior distanciamento histórico tende a dificultar a neutralidade de uma análise dos fatos, por outro, as lacunas ou dúvidas existentes ainda podem ser superadas por meio da coleta da memória oral. Esse recurso é um instrumento cada vez mais frequente e refinado na análise histórica do Brasil recente[8].

Assim sendo, o autor se valeu também de uma ampla gama de depoimentos para alicerçar este trabalho, não só para identificar junto aos principais personagens os pontos marcantes da linha de acontecimentos relativos à política externa brasileira no período de 1985-1990, como, principalmente, para buscar as percepções, motivações e constrangimentos que conduziram à definição da atuação diplomática do País naqueles anos. Como destaca Henry Kissinger, a transparência que a sociedade se acostumou a exigir das autoridades quase obriga os documentos oficiais a serem redigidos com tal precaução defensiva que deixam, muitas vezes, de refletir fielmente o que aconteceu[9]. Nessas condições, o depoimento verbal de quem participou

---

[8] Várias obras publicadas nos últimos anos comprovam a eficácia dessa linha de pesquisa e dela são exemplos os trabalhos desenvolvidos pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getulio Vargas (FGV) a partir de depoimentos orais de protagonistas da vida política brasileira. Vide os depoimentos do Embaixador Vasco Leitão da Cunha, do Presidente Ernesto Geisel, e do Ministro Marcílio Marques Moreira. Vide LEITÃO DA CUNHA, Vasco. *Diplomacia em Alto-mar*, 2ª. ed.. Rio de Janeiro, FGV, 2003. Vide D'ARAÚJO, Maria Celina, CASTRO, Celso (Orgs.). *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1997. Vide MARQUES MOREIRA, Marcílio. *Diplomacia, Política e Finanças: de JK a Collor. 40 anos de história por um de seus protagonistas.* (Depoimento ao CPDOC – Fundação Getúlio Vargas). Rio de Janeiro, Objetiva, 2001.

[9] "*Contemporary practices of unauthorized or liberalized disclosure come close to ensuring that every document is written with an eye to self-protection. The journalist's gain is the historian's loss*". Vide KISSINGER, Henry. *The White House Years.* Boston, Little, Brown and Company, 1979, p. xxii.

dos fatos relatados em tais documentos pode ser um instrumento adicional e complementar para se chegar mais próximo da realidade passada e facilitar assim o ofício do historiador.

Como em qualquer estudo histórico, é preciso avaliar os acontecimentos registrados na Nova República num contexto cronológico mais amplo. Somente com essa perspectiva mais abrangente é possível constatar continuidade ou identificar as inflexões que representam inovações na política externa, bem como a direção e a intensidade dessas mudanças.

A política externa deve ser entendida como a atuação internacional de um país para a consecução de objetivos, calcada em valores que definam sua identidade e guiada por conjunto de diretrizes estabelecidas como resultante da interação dos interesses da sociedade organizada e de sua percepção das condicionantes externas[10]. Trata-se, portanto, de um contínuo dinâmico, cujos paradigmas e estratégias de ação estão sempre sujeitos a alterações nos quadros interno e externo, que não ocorrem necessariamente de modo concomitante.

Como se verá no subcapítulo pertinente, as bases teóricas disponíveis não permitem que se estabeleça uma vinculação direta entre reestruturações internas e mudanças na política externa. Tendo em conta essa dificuldade, o presente trabalho almeja indicar que, no caso específico do período da Nova República, o restabelecimento do regime democrático permitiu a ampliação do conjunto de valores em que se assenta a política externa e a maneira pela qual se iniciou uma reformulação da inserção internacional do Brasil.

Assim, a instalação do novo regime democrático provocará a reavaliação da conduta que o Brasil até então mantivera em relação a temas específicos como, por exemplo, a de considerar o tratamento dos direitos humanos no âmbito exclusivo da jurisdição interna, bem como a de subordinar as políticas relacionadas com o meio ambiente exclusivamente ao processo decisório soberano do governo brasileiro. A redemocratização permitirá ao País alinhar a prática política interna ao discurso por maior participação nos mecanismos decisórios dos foros multilaterais. Essa compatibilização respaldará a intensificação da presença brasileira nas Nações Unidas e culminará com seu retorno ao Conselho de Segurança como membro não-permanente (para o biênio 1988-89), após vários anos de ausência.

---

[10] Vide LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo, Perspectiva, 2001. pp. 15-17.

No mesmo sentido, a coincidência de regimes de cunho democrático na América do Sul irá proporcionar um contexto favorável aos projetos de integração com os vizinhos platinos e à consistência na aproximação com os vizinhos amazônicos. O projeto de integração profunda com a Argentina – que talvez possa ser apontado como êxito maior da política externa do Governo Sarney e permanece como legado mais duradouro de suas iniciativas internacionais – é fruto da coincidência do restabelecimento democrático nos dois países.

É ainda a democracia como valor comum que irá viabilizar a articulação dos países latino-americanos em relação à crise na América Central e possibilitar certa limitação à intervenção dos Estados Unidos da América (EUA) na Nicarágua e em El Salvador, evitando a contaminação dessa região pelo recrudescimento do conflito Leste-Oeste. Essa articulação irá mostrar-se tão eficiente que estabelecerá as bases para a cristalização de um mecanismo permanente para debater temas de integração regional e de ação concertada para outros de interesse comum: o futuro Grupo do Rio.

Em outras áreas, contudo, as credenciais democráticas não surtirão os efeitos esperados e esbarrarão nos limites da intransigência da lógica econômica e financeira. Exemplo disso está na oposição dos países centrais a uma solução adequada e viável para a questão do endividamento externo, com o consequente cerceamento de iniciativas brasileiras nos EUA e na Europa, bem como nas limitações impostas por essa fragilidade financeira a projetos mais ambiciosos, fosse no entorno direto fosse em regiões mais distantes.

O Presidente da República é o responsável constitucional pela condução da política externa brasileira. Essa prerrogativa, já prevista na Carta de 1946 e mantida nas duas grandes emendas que a modificaram durante o regime militar (a de 1967 e a de 1969), é reiterada na Nova República com a promulgação do texto aprovado em 1988 pela Assembleia Nacional Constituinte. Para exercer a função de que lhe incumbe o texto constitucional, o Presidente é auxiliado por componentes administrativos do Estado, dentre os quais se destaca o Ministro de Estado das Relações Exteriores, a quem está diretamente subordinada toda a estrutura do Itamaraty. A iniciativa nas relações exteriores era – e continua sendo – do Executivo, com a concorrência do Legislativo, Poder ao qual cabe decidir *ultima ratio* sobre os atos internacionais subscritos pelo Governo. Embora seja possível, em alguns casos, identificar a origem das iniciativas, não é objetivo deste trabalho estudar o

processo decisório brasileiro no terreno das relações internacionais do País. Apenas será apontada, quando possível, a origem de atitudes adotadas, sejam de continuidade sejam de inovação, mesmo quando essa origem estiver em instâncias outras que não o Ministério das Relações Exteriores (MRE).

A linha de separação entre o terreno político e o econômico é motivo de longas análises entre os estudiosos; é inegável que uma linha existe, ainda que difusa. Não é intenção aqui tratar da estrutura econômico-financeira do Brasil na Presidência Sarney nem dos aspectos eminentemente econômicos ou comerciais da política externa. O presente trabalho atém-se à vertente política da atuação internacional do Brasil e indica inserções econômicas, financeiras e comerciais apenas quando tiveram repercussão política apreciável. Tal será, por exemplo, a questão da moratória de 1987. O estudo do caso em si já mereceu análises mais detidas e mais informadas e será incluído no texto apenas na medida em que teve consequências políticas no relacionamento externo do Brasil.

O objetivo último do trabalho é tratar da atuação externa do Brasil em período relativamente recente e que foi objeto de poucas análises específicas[11]. Há vários textos que tratam da política externa do Governo Sarney no bojo de estudos mais extensos da história da política externa brasileira e alguns que analisam as ações da Presidência Sarney em relação a temas específicos[12]. Não se pretende apresentar aqui fatos marcados por novidade, mas sim apresentar um quadro amplo, no qual estejam compilados os grandes acontecimentos do período, que ajude a conformar uma visão abrangente e coerente da atuação externa do governo brasileiro naquele período.

Um primeiro capítulo exporá a conjuntura interna e a externa, com breve, porém indispensável, retrospectiva dos principais acontecimentos que as conformaram. Uma breve síntese do desenrolar dos acontecimentos no âmbito

[11] Há um único livro dedicado exclusivamente à política externa do Governo Sarney: PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *A Política Externa do Governo Sarney: a Nova República diante do reordenamento internacional (1985-1990)*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2003. A este se soma o ensaio do Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa "A Política Externa de José Sarney". In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. São Paulo, Cultura/ USP, 1996.

[12] Apenas a título ilustrativo vide CERVO, Amado, BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil,* 2ª. ed., Brasília, Universidade de Brasília, 2002, e MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul 1870-2003*), 2ª. ed.. Rio de Janeiro, Revan, 2003.

interno permite recordar a fragilidade do quadro político e a complexidade das negociações requeridas para buscar conciliar os ânimos, as expectativas e os receios que caracterizavam a conjuntura em que José Sarney iria iniciar seu mandato presidencial. A seguir, procurar-se-á a vinculação entre as duas conjunturas, para que se possa vizualizar o panorama de fundo no início da Nova República e identificar as premissas e condicionantes em função das quais foi formulada e executada a política externa do País.

No segundo capítulo, estarão registradas as linhas de ação externa bilateral desenvolvidas pela Nova República, demarcadas geograficamente: hemisféricas e extra-hemisféricas.

No subcontinente, analisar-se-á o que talvez tenha sido o maior ponto de inflexão da política externa em todo esse período: a montagem do projeto de integração profunda com a Argentina, que acaba por vertebrar o relacionamento com o Uruguai e o Paraguai. Na vizinhança amazônica, o Governo fez esforços para consolidar os contatos com Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname e investiu no fortalecimento do Tratado de Cooperação Amazônica como instrumento de integração e desenvolvimento daquela sub-região. Além disso, serão analisados nessa etapa o relacionamento com os Estados Unidos da América, o restabelecimento de relações diplomáticas com Cuba e a tentativa de uma aproximação mais estreita com o México.

No âmbito extra-hemisférico serão examinados o relacionamento com os parceiros europeus, principalmente Portugal, Espanha, França e República Federal da Alemanha (RFA); a iniciativa de aproximação mais sólida com a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS); a tentativa de criação de um relacionamento estratégico com a República Popular da China (RPC), e o desejo de adensamento de relações com Japão e Índia.

A África merece da Nova República o reconhecimento de sua importância cultural e isso se materializa no relacionamento com Cabo Verde, Angola e Moçambique, bem como no fortalecimento das críticas à situação na África do Sul e na cobrança sistemática de uma solução para a questão da Namíbia.

A atuação no contexto multilateral será objeto do terceiro capítulo, dividido entre foros regionais e globais. Atenta-se para a intensificação da presença brasileira nas Nações Unidas (ONU)[13], com a volta do País ao Conselho de

[13] É sempre útil recordar que a instituição se denomina apenas Nações Unidas. No Brasil, a prática agregou o termo Organização ao nome oficial, criando a sigla ONU, de uso consagrado entre nós. Assim sendo, não haveria porque discrepar do costume neste trabalho.

Segurança e a iniciativa exitosa para a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). No âmbito dos foros regionais, acompanha-se o trabalho desenvolvido na Organização dos Estados Americanos (OEA) como ponto de partida para o projeto mais complexo de formação do Grupo do Rio. Encerra-se o capítulo com uma análise de dois temas que haviam assumido nova dimensão no panorama diplomático: os direitos humanos e o meio ambiente.

Por ser possível identificar nessas duas áreas uma relação mais direta entre a redemocratização interna e as variações dela decorrentes na política externa, o início do processo de adesão aos principais instrumentos que regem a questão dos direitos humanos nos foros internacionais e a inversão na orientação do tratamento externo das matérias ligadas ao meio ambiente serão objeto de subcapítulo específico.

A instrumentação diplomática será examinada no quarto e último capítulo. Pretende-se nele expor a implementação de uma intensa e inovadora "Diplomacia Presidencial". Mostrar-se-á ainda a evolução da estrutura sobre a qual se apóia a execução da política externa, abrangendo a criação de novas áreas específicas na Chancelaria para o adequado acompanhamento de temas que ganhavam crescente espaço na agenda internacional. O capítulo será encerrado com uma análise da mudança de atitude do Governo – e mais especificamente do Itamaraty – em relação ao diálogo com a Academia.

Na conclusão, buscar-se-á agrupar os diversos resultados das análises parciais desenvolvidas em cada capítulo e estabelecer nexos de correlação entre elas. Pretende-se, dessa maneira, proporcionar uma visão integral da política externa desenvolvida pela Nova República e demonstrar o papel desempenhado pelo Presidente Sarney, assessorado pelo Ministério das Relações Exteriores, a fim de que ela tivesse, ao mesmo tempo, a ousadia para romper com o imobilismo em certas áreas, a serenidade para dar continuidade às ações em outras e o discernimento para reconhecer as oportunidades e constrangimentos existentes em todas elas.

I. As Conjunturas Interna e Externa

"Many forms of Government have been tried, and will be tried in this world of sin and woe. No one pretends that democracy is perfect or all-wise. Indeed, it has been said that democracy is the worst form of government except all those other forms that have been tried from time to time."

Winston Churchill[14]

A caracterização da Presidência José Sarney é questão em aberto. Na historiografia existente, a Nova República é por alguns qualificada como um período de transição, por outros é tratada como a última etapa do ciclo militar e, finalmente, há quem a inclua já no período pós-militar[15]. Há méritos próprios nas três abordagens.

---

[14] Sir Winston Churchill, *Hansard*, November 11, 1947, British politician (1874-1965). Sítio da internet www.quotationspage.com (acessado em 30/dez/2006).

[15] Em seu livro dedicado à política externa do Governo Sarney, Analúcia Danilevicz Pereira faz a opção de denominar esse período de "transição democrática (1985-1990)". Vide PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *A Política Externa do Governo Sarney: a Nova República diante do reordenamento internacional (1985-1990).* Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2003. Paulo Fagundes Vizentini, em seu livro *Relações Internacionais do Brasil*, inclui o estudo do período no final do capítulo intitulado "A crise do Projeto Nacional: a resistência num contexto adverso (1979-1990)", sob o subtítulo " 'Nova República': ruptura ou continuidade diplomática? (1985-

Este trabalho parte da premissa de que o Governo Sarney e sua política externa reúnem suficientes traços que justificam sua identificação como um período específico na História brasileira.

É, de fato, uma época de transição – e como tal deve ser analisada – de um regime autoritário para um democrático. Os fatos e muitos atores do período precedente não podem ser ignorados como elementos da conjuntura nacional, ainda que com variável relevância. Os próprios instrumentos legais sobre os quais se assentará o novo regime democrático – dentre eles ressalte-se a nova Constituição – serão adotados ao longo do mandato. Nada disso diminui o espírito de liberdade que permeou o período e o distingue do governo anterior. Além disso, o trabalho de reconstrução da moldura do regime democrático então levado a cabo irá diferenciá-lo do governo seguinte, quando a infraestrutura política do regime não estará mais sujeita a questionamentos.

É com essa nítida marca democrática que o Presidente, contando sempre com a atuação de seus dois Chanceleres e com a ativa colaboração profissional dos quadros do Itamaraty, vai dar início à reformulação da inserção internacional do Brasil, com a reafirmação e ampliação do papel do País num cenário sempre mutante que, já no final de seu Governo, sofrerá alterações estruturais[16]. A democracia, como reflexo da política interna, incorpora-se definitivamente aos valores ostentados pelo Brasil na sua atuação externa e

---

1990)", deixando entender que o assinala como mais próximo do fim do ciclo militar do que do período inaugurado com a posse do Presidente Fernando Collor. Vide VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula.* São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2003. Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno, no seu *História da Política Exterior do Brasil*, tratam do período no capítulo "A vulnerabilidade e a força do modelo nos anos 1980", também agrupando o Governo Sarney dentro do período militar. Vide CERVO, Amado, BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasi.,* 2ª. ed., Brasília, Universidade de Brasília, 2002. Paulo Roberto de Almeida, no seu *O Estudo das Relações Internacionais do Brasil*, situa o período sob o título "redefinição das prioridades e afirmação da vocação regional: 1985-2006", indicando que a Presidência Sarney deve ser vista como pertencente ao período pós-militar. Vide ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Estudo das Relações Internacionais do Brasil: um diálogo entre a diplomacia e a academia*. Brasília, LGE, 2006.

[16] Ao tomar-se como referência a queda do Muro de Berlim, ocorrida no dia 9 de novembro de 1989, acontecimento simbólico do fim da hegemonia soviética no Leste Europeu e sintomático das convulsões internas que resultariam na extinção da URSS, pode-se afirmar que o final do conflito Leste-Oeste – e do paradigma que estruturou o cenário internacional desde 1945 - praticamente coincidirá com o final da Nova República, com a transferência da faixa presidencial, em 15 de março de 1990, ao sucessor eleito por sufrágio direto. Vide ROBERTS, J. M.. *History of the World.* New York, Oxford University Press, 1993. pp. 777-796.

será, em algumas áreas, fator determinante para a reinserção do País, como no caso da América Latina e na esfera multilateral política. Em outras, porém, não surtirá os efeitos esperados e desejados, como nos casos do relacionamento com os EUA e com países da Europa Ocidental. Por último, ainda que presente, será de menor relevância para a condução da política externa nos espaços geograficamente mais distantes.

A seguir, será examinada a conjuntura interna que vai originar e caracterizar o governo presidido por José Sarney. Uma breve exposição da conjuntura externa será necessária. A interação das duas, analisada ao final do capítulo, moldará as circunstâncias nas quais o novo mandatário vai procurar traçar e trilhar os caminhos para a ação externa da Nova República no cenário internacional.

I. 1. A Conjuntura Interna

A escolha pelo Colégio Eleitoral da chapa Tancredo de Almeida Neves-José Sarney, em 15 de janeiro de 1985, decretava o encerramento formal do ciclo militar, que durara praticamente 21 anos e no qual cinco generais se haviam sucedido na Presidência da República.

Não cabe no escopo deste trabalho analisar as motivações ou as razões que levaram, em 1964, à instalação dos militares no poder e, depois, alongaram sua permanência no Governo. Vários estudos já foram publicados sobre o tema. Cabe aqui, exclusivamente mostrar que, com a ruptura da ordem institucional, em 31 de março de 1964, o novo regime político brasileiro irá gradativamente impor normas jurídicas para perpetuar-se no poder. O autoritarismo, além da restrição e do cerceamento das liberdades políticas até então vigentes, irá caraterizar-se por violenta repressão a qualquer tipo de manifestação que acusasse sua natureza ditatorial ou contestasse sua legitimidade.

Essa tendência somente começaria a ser redirecionada a partir da segunda metade dos anos 70, quando o regime decide realizar uma abertura "lenta, gradual e segura". Sua finalização se dará no encerramento da Presidência Figueiredo com a escolha do sucessor, ainda por via indireta, na qual a oposição consegue prevalecer diante da divisão no campo situacionista. É uma transição até certo ponto pactuada.

No plano externo, 1964 coincide com um ambiente agudamente polarizado, no qual as duas superpotências buscavam preservar suas

respectivas áreas de influência, sem importar-se com o tipo de regime que respaldasse essa pretensão. Em seu primeiro momento, o regime militar realiza um drástico alinhamento com os EUA, em contraste com a conduta internacional dos governos precedentes, porém vai, ao longo do tempo, reassumindo uma orientação de maior independência na formulação e implementação de sua atuação internacional. Aliás, em momentos específicos, essa autonomia da política externa brasileira chocou-se frontalmente com interesses norte-americanos.

Segundo as regras vigentes da Constituição de 1946, o último mandatário eleito pelo voto direto havia sido o Presidente Jânio Quadros, em 1960[17]. Seu Governo inaugurou o que na época se denominou de "Política Externa Independente" (PEI)[18], que propunha, com ênfase no adjetivo independente, uma atuação internacional brasileira com maior grau de autonomia em relação ao governo norte-americano. O Chanceler de Jânio Quadros foi Afonso Arinos de Melo Franco[19].

As causas da inesperada renúncia de Jânio permanecem até hoje controvertidas[20]. Fato inconteste é que dela eclodiu grave crise político-militar.

---

[17] Jânio da Silva Quadros foi eleito no dia 3 de outubro de 1960, com o apoio da UDN, PDC, PTN e PL, tendo recebido 5.636.623 votos, que representavam 48% do total, e derrotando o Marechal Henrique Baptista Duffles Teixeira Lott, apoiado pelo PSD e PTB, que obteve 3.846.825 votos. Jânio tomou posse no dia 31 de janeiro de 1961. Vide KOIFMAN, Fábio (Org.). Presidentes do Brasil: de Deodoro a FHC. Rio de Janeiro, Cultura Editores/Editora Rio, 2002. pp. 507-508.

[18] Vide SAN TIAGO DANTAS, Francisco Clementino de. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1962. A PEI, que propugnava por uma aproximação maior com a América Latina, os países africanos e os do Leste Europeu, apesar de seus avanços conceituais e práticos, acabou sendo identificada pelo regime militar com o posicionamento então assumido pelo governo brasileiro na questão de Cuba. A revolução cubana, vitoriosa em dezembro de 1959, começara, já em 1960, a migrar para a esfera de influência soviética. Vide SKIDMORE, Thomas E. . *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982. pp. 245-246.

[19] Afonso Arinos exercia na ocasião mandato de Senador pelo Distrito Federal (então no Rio de Janeiro), na legenda da União Democrática Nacional (UDN), e permaneceu no cargo desde a data da posse até a renúncia do Presidente, no dia 25 de agosto de 196. Vide MELLO BARRETO, Fernando de. *Os Sucessores do Barão 1964-1985.* São Paulo, Paz e Terra, 2001. pp. 240-241.

[20] O ato do Presidente Jânio Quadros se consubstanciou mediante a carta em que anunciava sua renúncia, entregue ao presidente do Congresso Nacional, Senador Auro de Moura Andrade, pelo Chefe da Casa Civil da Presidência, Sr. Francisco de Paula Quintanilha Ribeiro, pouco depois de Jânio haver deixado Brasília, rumo a São Paulo, em uma das aeronaves da Força Aérea Brasileira que serviam à Presidência da República. Vide SKIDMORE, Thomas E. . *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982. pp. 252-253.

A forte resistência nos meios militares à posse do Vice-Presidente João Goulart[21] acabou sendo superada pela implementação intempestiva de emenda constitucional que estabeleceu o sistema parlamentarista: limitava-se assim o poder formal do Chefe de Estado (Presidente) com a criação do cargo de Chefe de Governo (Primeiro-Ministro)[22].

O parlamentarismo acabou sendo uma experiência efêmera e o Presidente João Goulart conseguiu, em apenas dois anos, restabelecer o sistema presidencialista, através de um plebiscito[23]. Apesar das dificuldades decorrentes da conturbada situação interna, a política externa seguiu as diretrizes anteriormente traçadas pela PEI. Destacaram-se na sua condução San Tiago Dantas e Araújo Castro[24].

---

[21] O Vice-Presidente da República, João Goulart, encontrava-se em visita oficial à República Popular da China, na etapa final de viagem na qual já passara por Praga e Moscou. Até seu retorno ao Brasil, que foi propositadamente dilatado a fim de que se dispusesse de tempo para superar a crise, o Presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli, exerceu interinamente o cargo de Presidente da República. Vide KOIFMAN, Fábio (Org.). *Presidentes do Brasil: de Deodoro a FHC*. Rio de Janeiro, Cultura Editores/Editora Rio, 2002. pp. 525-535.

[22] O novo cargo foi inicialmente ocupado pelo Deputado Federal Tancredo de Almeida Neves (Partido Social Democrático (PSD) - MG). A proposta de instalação de uma República Parlamentarista foi de autoria do Deputado Raul Pilla (PL - RS). Votada e aprovada no dia 2 de setembro de 1961, por 263 votos contra 55 dos deputados e por 48 contra 6 dos senadores, transformou-se na Emenda Constitucional nº 4 à Carta de 1946. Vide KOIFMAN, Fábio (Org.). *Presidentes do Brasil: de Deodoro a FHC*. Rio de Janeiro, Cultura Editores/Editora Rio, 2002. p. 532.

[23] A instabilidade é contínua. Empossado no dia 8 de setembro de 1961, o Gabinete chefiado por Tancredo Neves dura até 8 de junho de 1962, quando Tancredo é substituído por Francisco Brochado da Rocha, ex-secretário do cunhado de Goulart e Governador do Rio Grande do Sul, Leonel de Moura Brizola. No dia 14 de setembro, dá-se a renúncia coletiva do Gabinete e o Congresso marca para o dia 6 de janeiro de 1963 plebiscito para definir o regime de governo. No dia 18 de setembro, é empossado o terceiro Gabinete parlamentarista, sob a chefia de Hermes Lima. O sistema presidencialista vence o plebiscito e no dia 18 de janeiro é empossado o ministério presidencialista. Vide KOIFMAN, Fábio (Org.). *Presidentes do Brasil: de Deodoro a FHC*. Rio de Janeiro, Cultura Editores/Editora Rio, 2002. pp. 547-558.

[24] Nos três Gabinetes parlamentaristas, sucedem-se no cargo de Chanceler: Francisco Clementino de San Tiago Dantas, Afonso Arinos de Melo Franco e Hermes Lima (este, sem deixar a Pasta do Exterior, será o terceiro e último Chefe de Governo). Com o restabelecimento do sistema presidencialista, Hermes Lima continua no cargo de Chanceler por algum tempo, sendo substituído por Evandro Cavalcanti Lins e Silva, que, por sua vez, foi sucedido pelo Embaixador João Augusto de Araújo Castro. É de autoria de Francisco Clementino de San Tiago Dantas o livro *Política Externa Independente*, no qual estão compiladas as premissas da ação externa brasileira pretendida por aquela linha. Araújo Castro deixa seu nome para a posteridade com o "Discurso dos três D's – Desarmamento, Desenvolvimento e Descolonização", em que expõe, no dia 19 de setembro de 1963, na XVIII Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas, as linhas mestras

Se o quadro político doméstico segue curso cada vez mais conturbado, no campo externo, o Itamaraty se esforça por preservar algum equilíbrio no relacionamento internacional, conseguindo até mesmo que se realizasse uma viagem oficial de João Goulart a Washington[25].

A sensibilidade da situação interna culmina com o apoio ostensivo do Chefe de Estado a atos e pronunciamentos que são interpretados pelos setores conservadores como violação da hierarquia e da disciplina nas Forças Armadas[26]. Em 31 de março de 1964, desencadeia-se movimento militar que leva o Presidente João Goulart a abandonar o Governo e exilar-se no Uruguai[27]. O Congresso Nacional dá posse ao General Humberto de Alencar Castello Branco como Presidente da República e ao Deputado Federal José Maria Alkmin (PSD – MG) como Vice-Presidente[28]. Começa assim o longo ciclo de generais-presidentes.

---

da PEI. Vide SAN TIAGO DANTAS, Francisco Clementino de. *Política Externa Independente.* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1962. Vide AMADO, Rodrigo (Org.). *Araújo Castro*. Brasília, Universidade de Brasília, 1982.

[25] Os encontros com autoridades norte-americanas e as reações do Presidente Goulart são analisadas por Roberto Campos, em seu *A Lanterna na Popa*, e por Marcílio Marques Moreira, no seu depoimento ao CPDOC. Vide CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A Lanterna na Popa.* Rio de Janeiro, Topbooks, 1994. pp. 437-551. Vide MARQUES MOREIRA, Marcílio. *Diplomacia, Política e Finanças: de JK a Collor. 40 anos de história por um de seus protagonistas. (Depoimento ao CPDOC – Fundação Getúlio Vargas).* Rio de Janeiro, Objetiva, 2001. pp. 64-66.

[26] No dia 13 de março de 1964, o Presidente realiza comício na Central do Brasil. No dia 19 desse mês de março, reúne-se com praças e graduados no Clube dos Sargentos. No mesmo dia 19 é realizada, em São Paulo, a “Marcha da Família com Deus pela Liberdade”. Vide VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilaterização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985).* Porto Alegre, UFRGS, 1998. pp. 23. Vide SKIDMORE, Thomas E. . *Brasil: de Getúlio a Castelo.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982. pp. 359-365.

[27] Às três horas da manhã do dia 2 de abril de 1964, com o Presidente Goulart tendo deixado Brasília, mas estando ainda em território brasileiro, o Presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli, presta juramento como Presidente da República. Vide KOIFMAN, Fábio (Org.). *Presidentes do Brasil: de Deodoro a FHC*. Rio de Janeiro, Cultura Editores/Editora Rio, 2002. p. 575.

[28] No dia 9 de abril de 1964, o Comando Supremo da Revolução edita o Ato Institucional nº 1, que prevê eleição indireta para a Presidência da República para o dia 11 do mesmo mês. A eleição foi realizada por um Congresso já expurgado de 40 parlamentares, considerados “subversivos” pelo movimento militar. Castello Branco foi escolhido com esmagadora maioria, tendo como Vice-Presidente em sua chapa José Maria Alkmin. Este, amigo desde a infância de Juscelino Kubitschek de Oliveira, foi deputado federal pelo PSD – MG e, durante o Governo Kubitschek, exerceu o cargo de Ministro da Fazenda. Vide DULLES, John W. F. *Castello Branco, o Presidente Reformador*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1983.

Inicialmente, a política externa brasileira marcou-se pelo estreitamento das relações com os EUA. O discurso de uma política que projetava seus interesses externos em "círculos concêntricos" foi defendido pelos dois Chanceleres que se sucederam no cargo, Vasco Leitão da Cunha e Juracy Magalhães[29]. Os fatos mais marcantes dessa orientação foram o rompimento de relações diplomáticas com Cuba, o voto a favor da suspensão desse país da Organização dos Estados Americanos e a aceitação, por proposta norte-americana, da Chefia por um General brasileiro de uma Força de Paz Interamericana na República Dominicana, para a qual o Brasil enviou contingente militar, fato que até hoje gera controvérsias internas[30].

No dia 22 de julho de 1965, é aprovada a Emenda Constitucional nº 9, que prorroga a Presidência de Castello Branco até 15 de março de 1967 e marca para 15 de novembro de 1966 as eleições para Presidente, Governadores, Senadores e Deputados. É o sinal da decisão dos chefes militares de dilatarem sua permanência no governo, que frustra a expectativa da eleição de um novo Presidente para tomar posse em 31 de janeiro de 1966.

Em 27 de outubro de 1965, é editado o Ato Institucional nº 2, que extingue o pluripartidarismo e transforma em indiretas as eleições para a Presidência da República[31]. No dia 24 de março de 1966, faz-se o registro dos dois únicos partidos políticos: Aliança Renovadora Nacional (ARENA), de apoio ao Governo, e Movimento Democrático Brasileiro (MDB), de oposição consentida.

---

[29] Vasco Tristão Leitão da Cunha assumiu o Itamaraty no dia 6 de abril, a convite do Presidente-em-exercício Ranieri Mazzili, e permaneceu como Chanceler até o dia 7 de dezembro de 1965, indo assumir a Embaixada em Washington, a convite do Presidente Castello Branco. Juracy Magalhães, que estava à frente e da Embaixada na capital norte-americana, volta ao Brasil para assumir a pasta do Exterior. Toma posse no dia 17 de janeiro de 1966 e permanece no cargo até 15 de março de 1967. Vide MELLO BARRETO, Fernando de. *Os Sucessores do Barão 1964-1985.* São Paulo, Paz e Terra, 2001. pp. 35-110.

[30] Vide VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilaterização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985).* Porto Alegre, UFRGS, 1998. pp. 44-45.

[31] Em 20 de outubro, o Presidente Castello Branco decreta o recesso do Congresso. No dia 7 de dezembro é editado o AI-4, que dá poderes constitucionais ao Congresso, reconvocado para votar a nova Constituição do País, que é promulgada em 24 de janeiro de 1967. Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro, Record, 1998. pp. 72-73.

O General Arthur da Costa e Silva, Ministro da Guerra e identificado com a "linha dura" militar, impõe-se como sucessor e é eleito Presidente pelo Congresso, em 1967, tendo por Vice o Deputado Federal Pedro Aleixo (ARENA – MG)[32]. Costa e Silva convidara para assumir o Itamaraty o ex-Governador udenista de Minas Gerais e então Deputado Federal (ARENA – MG) José de Magalhães Pinto. A política externa brasileira vai adotando uma orientação de distanciamento da estreita aliança informal com os EUA mantida pelo governo anterior. Fato marcante dessa inflexão é a recusa do Brasil em assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), ao acusar o instrumento de pretender congelar o poder nuclear mundial e não coibir a proliferação nuclear vertical[33]. Por essas características, o Brasil considerava o instrumento como um tratado desigual e nocivo à causa da paz mundial.

O Governo Costa e Silva logo se depara com o surgimento de uma contestação interna mais aguerrida[34]. O período se mostra prolífico na edição de medidas de cerceamento das liberdades políticas e individuais. Em 13 de dezembro de 1968, é baixado o Ato Institucional nº 5, que atribui poderes quase absolutos ao governo federal. Em fevereiro de 1969, são baixados o AI-6, que reduz o número de ministros do Supremo Tribunal Federal de 16 para 11, e o AI-7, que proíbe eleições em 1969. Está sacramentado na letra da lei o regime de exceção que vigora no País[35].

Em agosto de 1969, incapacitado por acidente vascular-cerebral, Costa e Silva se afastou do exercício da Presidência, mas não foi sucedido pelo Vice-

---

[32] No dia 25 de maio de 1966 os nomes de Costa e Silva e de Pedro Aleixo (que era anteriormente filiado à UDN/MG) foram homologados pela ARENA como candidatos a Presidente e Vice-Presidente da República. A eleição indireta é feita no plenário do Congresso, no dia 3 de outubro de 1966. Costa e Silva e Pedro Aleixo tomam posse em 15 de março de 1967. Vide KOIFMAN, Fábio (Org.). *Presidentes do Brasil: de Deodoro a FHC*. Rio de Janeiro, Cultura Editores/ Editora Rio, 2002. pp. 624-626.

[33] Vide VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilaterização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985).* Porto Alegre, UFRGS, 1998. pp. 114-115. Essa recusa, apesar das pressões dos EUA, coadjuvados pelas outras potências nucleares, será mantida até 1997, quando o Presidente Fernando Henrique Cardoso determinou ao MRE que formalizasse a adesão do Brasil ao TNP. Com o esforço do governo no Congresso, essa adesão recebeu a necessária aprovação parlamentar no ano seguinte.

[34] A cronologia e motivação dos movimentos de contestação ao regime está contada em detalhes por um de seus líderes em GORENDER, Jacob. *Combate nas Trevas. A esquerda brasileira: das ilusões perdidas à luta armada.* 3ª ed. São Paulo, Ática, 1987.

[35] Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro, Record, 1998. pp. 98-99.

Presidente Pedro Aleixo[36]. Uma Junta Militar[37] assumiu interinamente o governo e conduziu o "processo eleitoral" do qual o General Emílio Garrastazú Médici saiu escolhido como novo Presidente[38] Médici confiou a condução da política externa ao Embaixador Mário Gibson Alves Barboza[39]. No plano externo, observou-se o aprofundamento de uma atitude de independência mais clara em relação a Washington (ao enfrentar, com pleno êxito, a reação norte-americana à decretação do mar territorial de 200 milhas), uma melhoria das condições de negociações econômico-comerciais com países europeus, o lançamento da política de aproximação com a África Subsaariana (exemplificada pela visita do Chanceler a vários países daquele continente), a ampliação do relacionamento bilateral com o Japão e a implementação de acordos e entendimentos na América do Sul (dos quais o melhor exemplo concreto foi a

---

[36] Em 31 de agosto de 1969 é divulgado o afastamento de Costa e Silva, revelando-se a causa. Em 14 de setembro seguinte, o AI-11 estabelece eleições coincidentes de Governadores e Prefeitos para 1970. No mesmo dia, pelo AI-12 a Junta assume o governo. Ainda em setembro, o Embaixador norte-americano é sequestrado. No dia 8 de setembro, o AI-13 estabelece a pena de banimento. No dia 9, o AI-14 implanta as penas de prisão perpétua e de morte. No dia 29 de setembro, é baixado o Decreto-Lei 898, sob a denominação de "Lei de Segurança Nacional". Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro, Record, 1998. pp. 101-102.

[37] A Junta Militar, que governa entre 31 de agosto e 30 de outubro, é composta pelos três ministros militares, a saber, o Almirante-de-Esquadra Augusto Hamann Rademaker Grunewald, o General-de-Exército Aurélio de Lyra Tavares e o Tenente-Brigadeiro-do-Ar Márcio de Souza e Mello. Vide KOIFMAN, Fábio (Org.). *Presidentes do Brasil: de Deodoro a FHC*. Rio de Janeiro, Cultura Editores/Editora Rio, 2002. pp. 643-674. A Junta Militar procura observar um certo formalismo jurídico ao implementar esse processo: o Ato Institucional nº 16 reconhece o impedimento de Costa e Silva, declara vagas a Presidência e a Vice-Presidência da República, convoca eleições para 25 de outubro seguinte, marca a posse dos eleitos para o dia 30 do mesmo mês e define o mandato até 15 de março de 1974. A Junta Militar, no dia 17 de outubro, outorga a Emenda Constitucional que passa a ser reconhecida como Constituição de 1969. Pelo Ato Complementar nº 17, reabre o Congresso, que, no dia 30 de outubro, dá posse ao Presidente Médici. Nessa mesma data, entra em vigor a nova constituição. Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro, Record, 1998. pp. 104-107.

[38] O novo Presidente exige que seu nome seja levado ao Congresso. É eleito por um parlamento controlado pelo regime, tendo por Vice-Presidente o Almirante Augusto Rademaker, ex-integrante da Junta Militar. Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro, Record, 1998. pp. 104-105.

[39] A indicação do Embaixador Gibson inaugura o que se poderia considerar uma "tradição" dos generais-presidentes de escolher seus Chanceleres dentre os Embaixadores de Carreira ainda em serviço ativo. Vide MELLO BARRETO, Fernando de. *Os Sucessores do Barão 1964-1985.* São Paulo, Paz e Terra, 2001. pp. 161-162.

criação da empresa Itaipu Binacional)[40]. O aproveitamento das águas do Rio Paraná irá provocar obstinadas gestões e manobras argentinas contra aquele projeto[41].

No plano econômico, o Governo colhia expressivos resultados de crescimento[42]. Esses índices se somavam ao estreito espaço de participação política da oposição, cada vez mais limitado pelo aumento da repressão e da censura[43], e se refletiam no predomínio do partido governista no Congresso[44]. Essas circunstâncias iriam fazer prevalecer, ao final de seu mandato, a continuidade do regime de exceção com mais uma sucessão militar.

A escolha do General Ernesto Geisel para suceder a Médici[45] trouxe de volta ao Planalto um setor mais identificado com o chamado "Grupo da

---

[40] Vide SOUTO, Cíntia Vieira. *A Diplomacia do Interesse Nacional: a política externa do governo Médici.* Porto Alegre, UFRGS, 2003.

[41] Essa oposição ficou simbolizada pela conduta pessoal do mandatário argentino, General Alejandro Lanusse, que forçou uma visita oficial a Brasília e nela cometeu infração das normas diplomáticas ao inserir, no discurso formal de agradecimento ao anfitrião, trecho conflitivo que não havia sido aceito nas negociações de praxe. "Mas no jantar em sua honra, no Itamaraty, Lanusse acrescentou ao discurso, sem nosso conhecimento, um parágrafo em que atacava o Brasil, queixando-se de prejuízos que estaríamos causando ao seu país, com a utilização do recurso água sem consulta prévia." Vide BARBOZA, Mario Gibson. *Na Diplomacia, o Traço Todo da Vida*, 2ª. ed.. Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves, 2002. pp. 166-167.

[42] "Vivia-se um ciclo de crescimento inédito na história nacional. Desde 1968 a economia mostrara-se não só revigorada, mas também reorientada. (...) O Brasil tornara-se a décima economia do mundo, oitava do Ocidente, primeira do hemisfério Sul". Vide GASPARI, Elio. *A Ditadura Escancarada*, São Paulo, Companhia das Letras, 2002, p. 208.

[43] "Ao êxito econômico não correspondeu progresso político algum. Pelo contrário, entendeu-se que a ditadura era, se não a causa, indiscutivelmente a garantia da prosperidade". Vide GASPARI, Elio. *A Ditadura Escancarada*, São Paulo, Companhia das Letras, 2002, p. 210.

[44] Nas eleições parlamentares de 1970, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) obtém 223 cadeiras na Câmara dos Deputados contra 87 do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e, para os dois terços disputados no Senado, 41 representantes contra apenas 5 da Oposição. Essa proporção se manterá nas eleições municipais de 1972, em que a ARENA conquista 88% das prefeituras e o MDB, apenas 12%. O depoimento do sindicalista Luís Inácio da Silva é emblemático: "Hoje a gente pode dizer que foi por conta da dívida externa, milagre brasileiro e tal, mas o dado concreto é que, naquela época, se tivesse eleições diretas, o Médici ganhava". Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro, Record, 1998. pp. 116-117.

[45] Geisel, que há anos passara para a Reserva, foi aclamado candidato pela Convenção do partido do governo em 19 de setembro de 1974. No dia 15 de janeiro, é eleito pelo Colégio Eleitoral com 400 votos, contra 76 dados a seu adversário, Deputado Ulysses Guimarães, que se intitulava o "anti-candidato", e há 21 abstenções. Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro, Record, 1998. pp. 133-138.

Sorbonne"[46], que circundara o Presidente Castello Branco[47]. O Presidente Geisel, sempre associado ao seu Chefe da Casa Civil, General (na Reserva) Golbery do Couto e Silva, inicia o processo de "abertura lenta, segura e gradual". Aos poucos desmontam-se os instrumentos do poder autoritário, oxigena-se o segmento civil da sociedade e procura-se restabelecer o quadro institucional capaz de fazer reflorescer a vida política nacional[48].

O Governo empreenderia movimentos de "sístoles e diástoles" para conduzir o relaxamento da rigidez do sistema político. Em 1976 o Governo conquista a maioria dos governos estaduais, mas perde a maioria absoluta no Congresso[49].

No que se refere à imprensa, ainda que sem alterar a legislação vigente[50], o Governo, sob a convicção do Presidente de que era preciso combater a corrupção, relaxa a atuação de seus censores. Em 1975, põe fim à censura prévia. Em 1º de julho de 1976 aprova a Lei Falcão, que limita a campanha eleitoral à exibição de foto e à leitura de texto biográfico de cada candidato.

Em 1976, falecem os ex-Presidentes Juscelino Kubitschek (22 de agosto) e João Goulart (6 de dezembro). O Governo decreta luto de três dias por Kubitschek e autoriza a família de Goulart, que o acompanhara quando de

---

[46] A alcunha "Sorbonne" é denominação pejorativa criada no meio militar para singularizar o grupo de oficiais, formado no seio da Escola Superior de Guerra (ESG), considerado mais intelectualizado no âmbito das Forças Armadas. Vide GASPARI, Elio. *A Ditadura Envergonhada*. São Paulo, Companhia das Letras, 2002. Vide SKIDMORE, Thomas E. . *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988. pp. 51-52.

[47] Vide SKIDMORE, Thomas E. . *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988. pp. 315-318.

[48] Vide os dois últimos volumes da tetralogia de Elio Gaspari: GASPARI, Elio. *A Ditadura Derrotada*. São Paulo, Companhia das Letras, 2003 e GASPARI, Elio. *A Ditadura Encurralada*. São Paulo, Companhia das Letras, 2004. Vide ainda SKIDMORE, Thomas E. . *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988. pp. 322-334.

[49] No início de outubro de 1976, realizam-se as eleições indiretas para os Governos estaduais. A ARENA conquista uma quase absoluta maioria dos cargos. Em 15 de novembro daquele mesmo ano, porém, com a eleição para 1/3 dos senadores e a totalidade dos deputados, o MDB conquista 16 das 22 vagas no Senado e eleva para 165 representantes sua participação na Câmara. Em consequência, o Governo perde a possibilidade de aprovação de Emendas Constitucionais apenas com o seu partido de sustentação.Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro, Record, 1998. pp. 195-196.

[50] Lei nº. 5.250, de 9/fev/67, Decreto-Lei nº.972, de 17/out/69, Lei de Segurança Nacional e AI-5.

seu asilo político no Uruguai, a levar seu corpo para ser enterrado em São Borja[51].

Em 1º de abril de 1977, valendo-se do AI-5, o Presidente fecha o Congresso por quinze dias e, no dia 14, baixa o chamado "pacote de abril", composto pelas Emendas Constitucionais nºs 7 e 8[52].

Geisel restabelece o estilo, que adotara Castello Branco, de maior ingerência na formulação e condução das principais linhas da política externa brasileira. Seu Chanceler, Embaixador Antônio Francisco Azeredo da Silveira, a denomina de "pragmatismo responsável"[53]. São mantidas algumas das diretrizes do governo anterior: prosseguimento da construção da usina hidrelétrica de Itaipu; contenção do antagonismo argentino; desenvolvimento das relações com países africanos (reconhecimento do governo do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), instalado em Luanda); aprofundamento das relações com alguns países europeus, especialmente a República Federal da Alemanha (orientação em que merece destaque o acordo de cooperação em assuntos nucleares). O relacionamento bilateral com os EUA, contudo, entra em fase de esfriamento, com acusações por Washington de violações de direitos humanos e a denúncia pelo Brasil do acordo bilateral de cooperação militar. O rompimento com Taiwan e o reconhecimento diplomático da República Popular da China, pouco depois da posse presidencial, já haviam marcado de maneira significativa a maior desenvoltura com que o governo pretendia atuar no campo externo[54].

O início da gestão Geisel havia sido precedido pelo primeiro choque internacional dos preços do petróleo. O Governo, com aposta numa curta

---

[51] Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro, Record, 1998. pp. 196-198.

[52] Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro, Record, 1998. pp. 200-204

.[53] Vide VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilaterização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985).* Porto Alegre, UFRGS, 1998. pp 201-202.

[54] Percebe-se que a formulação e condução da política externa cada vez mais se afastam dos moldes traçados por Castello Branco e se aproximam, com as devidas ressalvas, das premissas que haviam caracterizado a PEI. O Embaixador Gelson Fonseca Júnior analisa a comparação da PEI e da política externa do Governo Geisel em ensaio intitulado "Mundos Diversos, Argumentos Afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável." In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1995):crescimento, modernização e política externa.* São Paulo, Cultura/USP, 1996. pp. 299-336.

duração da elevação de preços do produto, do qual o Brasil era fortemente dependente, opta por manter elevadas as taxas de crescimento do PIB à custa do aumento do endividamento externo. Ante a persistência da crise do petróleo, porém, essa política econômica começa a dar sinais de desgaste e prenuncia uma deterioração dos índices econômicos do País.

Concebido como necessariamente lento, o processo adotado por Geisel para a volta à normalidade institucional ainda exige uma sucessão militar, agora novamente com um Vice-Presidente civil e sem as restrições do instrumento mais marcante do período autoritário[55].

A aprovação da Emenda Constitucional nº 11, no dia 13 de outubro de 1978, da qual o Senador José Sarney (ARENA – MA) foi o relator escolhido pelo próprio Presidente da República, extinguirá o AI-5 a partir de 1º de janeiro de 1979. Escolhido por Geisel, o General João Baptista de Oliveira Figueiredo é eleito Presidente pelo Congresso Nacional em 15 de outubro de 1978, para um período de seis anos. Toma posse em 15 de março de 1979, junto com o Vice-Presidente, Antônio Aureliano Chaves de Mendonça[56]. O novo governo assume com uma situação mais frágil no Congresso[57].

Em sequência ao seu discurso de posse no Congresso, quando havia jurado "fazer deste País uma Democracia", o Presidente conduz a aprovação, em 28 de agosto, da Lei nº 6.683, que concede uma ampla anistia a exilados políticos. Em 20 de dezembro do mesmo ano, é aprovada a Lei Orgânica dos Partidos, que dá origem à criação do

---

[55] Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro, Record, 1998. pp. 205-215.

[56] A chapa encabeçada por Figueiredo obteve 355 votos no Colégio Eleitoral, derrotando o candidato do MDB, General Euler Bentes Monteiro, que recebeu 226 votos. Cabe destacar a preocupação de que Figueiredo assumisse a Presidência já promovido ao posto de General-de-Exército, num intuito de mostrar respeito para com a hierarquia militar, pois iria ocupar a função constitucional de Comandante-em-Chefe das Forças Armadas. Para isso, as regras de promoção no Exército foram forçadas ao máximo, com a passagem para a Reserva de candidatos que se encontravam à sua frente no quadro de Generais-de-Divisão. Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro, Record, 1998. pp. 247-248.

[57] Nas eleições de 15 de novembro de 1978, a ARENA havia eleito 36 senadores contra 9 do MDB e, na Câmara, 231 deputados contra 189 da Oposição.

[58] PDS – Partido Democrático Social; PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro; PTB – Partido Trabalhista Brasileiro, PDT – Partido Democrático Trabalhista, e; PP – Partido Popular. Cabe o registro de que a ação do governo com a nova legislação partidária teve por objetivo precípuo dividir a oposição, até então concentrada no MDB. A exigência de que as

PDS, PMDB, PTB, PDT e PP[58]. A intenção do Governo não é desvinculada de interesses imediatos: a medida teve por objetivo camuflado dispersar a oposição em várias siglas e manter o apoio ao Executivo, até então concentrado na ARENA, sob a bandeira do Partido Democrático Social (PDS)[59].

No âmbito da política externa, o Presidente Figueiredo escolhe o Embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro para ocupar o cargo de Chanceler. Saraiva Guerreiro dá continuidade às principais diretrizes de seu predecessor e amplia o escopo geográfico de sua atuação, razão pela qual é identificado como o condutor de uma política externa "universalista". A América do Sul é valorizada no conjunto de prioridades da ação externa e o Presidente Figueiredo é o primeiro mandatário brasileiro a visitar a Colômbia e o Peru. Consegue negociar os conflitos no relacionamento com a Argentina, obtendo a assinatura de um acordo tripartite, que envolve o Paraguai, para pôr termo à discórdia sobre a construção de Itaipu. O Presidente faz visita significativa a Buenos Aires em 1980, na qual são assinados importantes acordos que tratam desde o fornecimento de gás para o Brasil até cooperação em setores sensíveis, como pesquisa nuclear e indústria bélica. O Presidente Jorge Rafael Videla retribui o gesto nesse mesmo ano, pouco antes de ser substituído na Presidência da Junta Militar argentina pelo General Roberto Viola[60].

Surpreendido com a invasão das Malvinas pela Argentina, o Brasil mantém o apoio à reivindicação de seu vizinho platino sobre a soberania do arquipélago no plano jurídico, porém preserva distância da opção argentina pela ação

---

novas agremiações partidárias tivessem seus nomes iniciados por "Partido" era uma indução à troca de nome do MDB. Leonel Brizola perdeu a sigla histórica do PTB para Ivete Vargas e, diante dessa dificuldade fundou o PDT. Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro, Record, 1998. pp. 279-280.

[59] Sob a nova legislação partidária, ao se reabrirem os trabalhos, em 1980, o Parlamento está composto por 36 senadores e 212 deputados do PDS, 20 senadores e 113 deputados do PMDB, 10 senadores e 66 deputados do PP, 10 deputados do PDT, 5 deputados do PTB, 6 deputados do PT, além de 8 deputados e um senador sem filiação partidária. Em 19 de novembro de 1980, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 15, restabelecem-se as eleições diretas para os Governadores e para a integralidade do Senado. Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro, Record, 1998. pp. 281-283.

[60] Vide MELLO BARRETO, Fernando de . *Os Sucessores do Barão 1964-1985*. São Paulo, Paz e Terra, 2001. pp. 348-380.

bélica[61]. Em 1983, o Presidente brasileiro encontra-se com o novo Presidente argentino, General Reynaldo Bignone, em Foz do Iguaçu, para lançar a construção de ponte que ligará os dois países sobre o rio Iguaçu, pouco à montante de sua desembocadura o Paraná.

O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), assinado no final da gestão anterior, é ratificado por todos os países signatários e entra em vigor em 1980. Em outubro do mesmo ano, o Brasil convoca a I Reunião de Ministros das Relações Exteriores dos países-membros, em Belém do Pará[62].

Em relação à crise centro-americana, o Brasil limita-se a se associar às condenações do lançamento de minas pela marinha norte-americana ao largo de portos nicaraguenses e acompanhar os acontecimentos.

Figueiredo é o primeiro Presidente brasileiro a visitar o continente africano, com vistas a estreitar o relacionamento com vários países. Essa tentativa, porém, é dificultada pelo estado de guerra, declarada ou velada, em Angola e Moçambique. No Oriente Médio, a guerra entre o Iraque e o Irã, deflagrada em 1980, não desestimula as crescentes trocas comerciais com alguns países da região[63].

O Presidente Figueiredo é também o primeiro Chefe de Estado brasileiro a visitar a República Popular da China, onde são acertados os pontos iniciais para a cooperação técnica que irá desembocar na fabricação conjunta de satélites.

---

[61] A neutralidade brasileira no conflito deve ser qualificada, pois o Governo brasileiro deixa entrever certo grau de simpatia para com Buenos Aires. Mesmo durante as hostilidades, o Governo brasileiro continuara advogando uma solução por intermédio dos organismos internacionais. Na prática, contudo, fornece aviões de patrulha oceânica para o vizinho. Para preservar formalmente a neutralidade do Brasil, essas aeronaves foram vendidas diretamente pela EMBRAER à Argentina. Essa mesma postura de neutralidade foi demonstrada no episódio da interceptação por aviões de caça da FAB de uma aeronave de bombardeio estratégico "*Vulcan*" da Real Força Aérea, que violara o espaço aéreo brasileiro na sua rota da base na ilha de Ascenção em direção ao território argentino. A aeronave e sua tripulação só puderam retornar ao seu país depois do compromisso formal do governo britânico de que não voltariam a ser empregadas em missões relacionadas com o conflito ainda em andamento. Vide GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um Empregado do Itamaraty.* Rio de Janeiro, Siciliano, 1992. pp. 111.

[62] Vide GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um Empregado do Itamaraty.* Rio de Janeiro, Siciliano, 1992. pp 143.

[63] A indústria bélica brasileira nela encontra oportunidades para ampliar suas vendas, que já eram expressivas na América Latina e na África Setentrional e Subsaariana. Vide VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilaterização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985).* Porto Alegre, UFRGS, 1998. pp 337-338.

No âmbito das Nações Unidas, Figueiredo é o primeiro Chefe de Estado brasileiro a discursar na organização, ao abrir os trabalhos da XXXVII Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 1982[64].

Em 30 de abril de 1981, na véspera das comemorações do Dia do Trabalho, uma bomba explode junto ao local de eventos "Riocentro", no Rio de Janeiro, quando se realizava um grande espetáculo de música popular. O atentado vitimou os dois militares identificados como seus autores. O grave episódio expôs da forma clara a divisão existente no meio militar. Ainda no Governo Geisel surgira discordância profunda entre um setor que acompanhava a decisão oficial de produzir a abertura do regime e outro que, alinhado com os setores de repressão política e aparentando apreciável grau de independência dentro da hierarquia castrense, procurava manter o regime fechado e, dentro dele, preservar amplo campo de manobra para suas ações[65].

O episódio da "Bomba do Riocentro" evidenciou a continuada atuação, com apreciável capacidade de pressionar o Governo, dos setores da "linha dura" ou da "tigrada" (epíteto a eles aplicado pelo Ministro Delfim Netto e usado pelo jornalista Elio Gaspari em sua obra sobre o ciclo militar)[66]. Esses

---

[64] No entanto, o Governo mantém uma atitude de distanciamento do Conselho de Segurança, pois, dada a estrutura bipolar do cenário internacional e a consequente paralisia do CSNU, não acredita poder nele contribuir de forma construtiva. Vide GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um Empregado do Itamaraty.* Rio de Janeiro, Siciliano, 1992. pp. 52.

[65] Geisel, aliás, já se vira obrigado a destituir o Comandante do II Exército quando um operário foi morto nas dependências do DOI-CODI de São Paulo. No dia 25 de outubro, o jornalista Vladimir Herzog morre nas mesmas dependências. Sua morte é atribuída pelas autoridades a suicídio. No dia 16 de janeiro de 1976, o operário Manoel Fiel Filho tem o mesmo destino. O Presidente Geisel decide exonerar o General-de-Exército Ednardo D'Ávila Mello, Comandante do II Exército, e o Chefe do Centro de Informações do Exército (CIE), General-de-Brigada Confúcio Danton de Paula Avelino. No que pode ser apontado como o maior embate político endógeno de seu Governo demite o próprio Ministro do Exército, General-de-Exército Sílvio Frota. O General-de-Exército Sílvio Couto Coelho da Frota não havia sido o primeiro convidado para o cargo de Ministro de Exército por estar identificado com a linha dura. Além de se mostrar simpático ao movimento difuso que se opunha à abertura defendida pelo Presidente, dava sinais de desejar suceder Geisel na Presidência da República. No dia 12 de outubro de 1976, o Ministro não aceitou o pedido de Geisel de entregar o cargo e foi demitido. Um intenso aparato, previamente preparado pelo Palácio do Planalto, foi acionado para evitar que o Ministro demitido pudesse contar com o apoio de outros altos chefes militares. Frota foi substituído pelo General-de-Exército Fernando Belfort Bethlem. Vide SKIDMORE, Thomas E. . *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988. pp. 339-348.

[66] Em 4 volumes, publicados sucessivamente. *A Ditadura Envergonhada*. São Paulo, Companhia das Letras, 2002. *A Ditadura Escancarada*. São Paulo, Companhia das Letras, 2002. *A Ditadura Derrotada*. São Paulo, Companhia das Letras, 2003. *A Ditadura Encurralada*. São Paulo,

aspectos merecem ser destacados porque, na perspectiva histórica, ajudam a entender como o episódio foi um marco simbólico do nadir do regime. O Governo prometeu uma apuração profunda e transparente do atentado. Entretanto, apesar dos ritos seguidos na justiça militar, o resultado mostrou, senão uma submissão aos atos de confrontação da "linha dura", ao menos

Companhia das Letras, 2004. Aqui é útil abrir parênteses para descrever sucintamente a denominada "Comunidade de Informações". Em 1927, o Presidente Washington Luís criara o Conselho de Defesa Nacional "para se encarregar de reunir informações sobre todas as questões de ordem financeira, econômica, bélica e moral, relativas à defesa da pátria". Em 6 de setembro de 1946, esse órgão fora transformado em Conselho de Segurança Nacional (CSN). Na mesma orientação das Grandes Potências, no início da Guerra Fria, de estabelecer órgãos governamentais dedicados à coleta e ao processamento de informações, o Presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) criara o Serviço Federal de Informações e Contra-Informações (SFICI), subordinado à Secretaria-Geral do CSN. Esse órgão permaneceu pouco atuante e mal aparelhado até o Governo Juscelino Kubitschek, quando se buscou dar-lhe maior dinamismo. Em 1961, o Presidente Jânio Quadros incumbiu o Coronel Golbery do Couto e Silva, Chefe de Gabinete da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, de reestruturar o SFICI. Golbery convidou para coadjuvá-lo nessa tarefa os oficiais do Exército Ednardo D'Ávila Mello, Walter Pires, João Baptista de Oliveira Figueiredo, Mário Davi Andreazza e Heitor de Aquino. Com a posse de João Goulart, esse grupo saiu do CSN e, em janeiro de 1962, montou o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), o qual, por trás de uma fachada acadêmica, mantinha, fora do governo, a busca de informações para subsidiar o planejamento de ações capazes de neutralizar a crescente tendência de radicalização esquerdista que se exercia sobre o Presidente da República. No IPES, Golbery trabalhava "costurando a aliança entre militares e plutocratas que resultou na coligação de interesses levada ao poder com a deposição de Goulart". Vide GASPARI, Elio. *A Ditadura Envergonhada*, São Paulo, Companhia das Letras, 2002, p. 153. Com o movimento de março de 1964, o Presidente Castello Branco baixou a Lei nº 1.968, criando o Serviço Nacional de Informações (SNI) como órgão central de inteligência do governo, diretamente subordinado à Presidência da República. Seu primeiro Chefe foi Golbery. No Governo Costa e Silva, o posto foi ocupado pelo General-de-Divisão Emílio Garrastazu Médici, que, alçado depois à Presidência, colocou em seu lugar o General-de-Brigada Carlos Alberto da Fontoura. No Governo Geisel, o General-de-Brigada João Baptista de Oliveira Figueiredo foi nomeado para o cargo, então elevado à categoria de Ministro de Estado. Durante a última presidência militar, o General-de-Brigada Octávio Aguiar de Medeiros ocupou o cargo. A íntima relação de nomes entre os funcionários e chefes do SFICI e de seu sucessor, o SNI, é suficientemente eloquente para indicar a importância do órgão durante o regime. Embora devesse ser apenas um órgão de coordenação dos serviços de inteligência espalhados pela estrutura estatal, dos quais sobressaíam o Centro de Informações do Exército (CIE), o Centro de Informações da Marinha (CENIMAR) e Centro de Informações de Segurança da Aeronáutica (CISA), o SNI acabou por desempenhar importante papel na dinâmica política dos governos militares. Em ações que escapavam da lógica de repressão aos movimentos de contestação armada, o Serviço participava intensamente da movimentação política interna do regime, afastada do escrutínio público, e era considerado como identificado com o pensamento da linha dura militar. A história do sistema de inteligência brasileiro é analisada na obra FIGUEIREDO, Lucas. *Ministério do Silêncio: a história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula 1927-2005*. Rio de Janeiro, Record, 2005.

um compromisso de inocentar os dois militares envolvidos e, por extensão, o órgão para o qual trabalhavam.

O Ministro-Chefe da Casa Civil, Golbery do Couto e Silva, sai do Governo em 6 de agosto de 1981. Pouco depois, o Presidente, vítima de um infarto, afasta-se temporariamente do cargo, para tratamento médico. O Vice-Presidente Aureliano Chaves assume a Presidência da República, que exerceria por 49 dias[67].

A transição política pretendida é atropelada pela situação econômica, que configura uma das principais causas do desgaste do Governo. Em continuidade à política de Geisel, Figueiredo decidira manter o ritmo de desenvolvimento econômico às custas do endividamento externo, vê-se contudo colhido pelo segundo choque dos preços do petróleo e pela disparada das taxas de juros internacionais, que até então se haviam mantido em valores reais negativos. O governo norte-americano, premido pela persistência da inflação interna, inaugura uma política de juros extremada, com repercussão direta nos mercados internacionais.

Os países emergentes, atraídos pela liquidez internacional e pelos juros reais negativos, haviam recorrido à poupança externa para conduzir seus investimentos e foram imediata e duramente atingidos. A moratória mexicana foi o primeiro sinal de anomalia e dos tempos de dificuldade que se aproximavam. No dia 12 de agosto de 1982, o Ministro das Finanças do México, Jesus Silva Herzog, comunica ao Secretário do Tesouro dos EUA, Donald Regan, ao Presidente do Banco Central norte-americano (*Federal Reserve*), Paul Volcker, e ao Diretor-Gerente do Fundo Monetário Internacional, Jacques de Laroisière, que seu país não poderia realizar o pagamento de sua dívida, que iria vencer no dia 15 do mesmo mês[68]. O Brasil não escaparia do turbilhão que se espalha pelo mundo afora.

O Governo, frente à crise, opta por manter a economia aquecida[69]. Em 1981, a inflação alcança 95,2%, o PIB registra uma queda de 4,3% e a

[67] Aureliano Chaves é o primeiro civil a ocupar o cargo passados 17 anos, 5 meses e 23 dias desde a deposição de João Goulart. Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro, Record, 1998. pp. 306-307

[68] Vide VOLCKER, Paul e GYOHTEN, Toyoo. *Changing Fortunes.* New York: Random House, 1992, pp. 354.

[69] O Ministro do Planejamento, Mário Henrique Simonsen, que fora Ministro da Fazenda de Geisel e que Figueiredo mantivera na condução da economia, preconizava um crescimento mais lento para que o País pudesse adequar-se à nova realidade externa e à deterioração de suas contas. Consoante essa orientação, formula o III Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).

dívida externa chega a impensáveis US$ 100 bilhões. O serviço da dívida exaure os cofres públicos e a inflação passa a conviver com a recessão econômica. O Brasil se vê então forçado a recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) para aliviar seus encargos e, em contrapartida, é induzido a aprofundar uma receita ortodoxa de austeridade que retroalimenta a recessão interna. São as características da "estagflação" que se instaura e alimenta a onda de greves que se espalha pelo País.

Em 19 de janeiro de 1982, é aprovada, por decurso de prazo, a Lei nº 6.978, que proíbe as coligações eleitorais e introduz o voto vinculado. Essas medidas têm por objetivo enfraquecer a oposição, agora espalhada por várias siglas, frente ao partido do governo[70]. Em 29 de junho seguinte, é aprovada a Emenda Constitucional nº 22, denominada de "Emendão", na qual sobressaem a reabertura das filiações partidárias, o adiamento para depois de 1986 das regras para a sobrevivência dos partidos, a postergação de outubro de 1984 para 15 de janeiro de 1985 da eleição indireta do Presidente da República e a ampliação para um total de 686 membros do Colégio Eleitoral que a irá realizar[71]. A nova diretriz constitucional prevê ainda a proibição do voto em legenda e a exigência de o eleitor escrever na cédula de votação o nome ou o número do candidato. As estipulações visam a fortalecer os candidatos do partido do Governo frente aos da oposição nas eleições do final do ano.

Em 15 de novembro de 1982, 58 milhões de eleitores inscritos participam do primeiro pleito pluripartidário depois de 1964, no qual são candidatos

---

Entretanto, pressões pela manutenção do crescimento advindas de outras áreas do governo e a falta de respaldo presidencial para suas teses, levam-no a se demitir em agosto de 1979. Seu substituto, Antônio Delfim Netto, que havia sido Ministro da Fazenda nos governos Costa e Silva e Médici e que ocupava então a pasta da Agricultura, faz reparos superficiais no texto do Plano, porém, na prática, inverte as medidas mais austeras que buscavam sanear as contas públicas e volta a apostar no crescimento como saída para a crise. Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro, Record, 1998. pp. 260-268.

[70] A maior vítima é o Partido Popular (PP), fundado por inspiração de Tancredo Neves na tentativa de criar um partido de centro diferenciado do PMDB, o qual, por sua vez, acolhia em seu bojo uma multiplicidade de tendências ideológicas, algumas mais identificadas com a esquerda do espectro político. O PP se dissolve em fevereiro de 1982 e seus membros se reincorporam ao PMDB. COSTA COUTO, Ronaldo. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro, Record, 1998. pp. 280.

[71] O Colégio passa a ser constituído pelos 479 deputados federais, somados aos 69 senadores e a 138 delegados escolhidos pelas 23 Assembléias Legislativas entre os deputados estaduais do partido majoritário.

vários políticos que haviam sido cassados pelo regime. O desgaste do Governo é refletido nas urnas[72]. Apesar do crescimento dos partidos de oposição, o PDS mantém, com 36 votos de margem, a maioria no Colégio Eleitoral, com 361 contra 325[73].

É com esse quadro que se iniciam as articulações para a sucessão do Presidente Figueiredo, embora a data ainda estivesse distante. No campo da situação, um vasto número de personalidades acredita ter boa possibilidade de receber a escolha do PDS; no da oposição, um número menor de políticos almeja enfrentar a máquina do Governo e fazer o PMDB vitorioso no pleito presidencial. A novidade é o tímido e enevoado espaço onde alguns segmentos dos dois lados começam a dialogar de forma reservada, sem a atenção da mídia e a pressão das posições partidárias oficiais, para viabilizar o surgimento de alguns compromissos.

No PMDB, seu Presidente, Ulysses Guimarães, não esconde o desejo de ser escolhido como candidato do partido e parece reunir a preferência da ampla maioria de seus correligionários. Sua candidatura, contudo, encontra dificuldades na área militar[74]. O recém-eleito Governador de Minas Gerais, Tancredo de Almeida Neves, é uma possibilidade mais aceitável para o regime, porém parece despertar menos entusiasmo popular. Leonel Brizola, anistiado, eleito Governador do Rio de Janeiro, onde conquistara número expressivo de votos, é ainda visto com muitas reservas pelo regime devido à sua participação nos acontecimentos que tinham levado à eclosão do movimento

[72] No Senado Federal, o PDS elege 46 parlamentares, enquanto o PMDB 21 e o PDT e PTB 1, respectivamente. Na Câmara, o partido do Governo elege 235 deputados, o PMDB 200, o PDT 4, o PTB 13 e o PT 8. O Governo, portanto, mantém uma frágil maioria com apenas 51% dos deputados, deixando para a oposição, somados seus 225 representantes, 49% dos votos na Casa. Nos estados, o PDS elege 12 Governadores, o PMDB 9, dentre os quais Tancredo Neves em Minas Gerais, e o PDT 1. Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro, Record, 1998. pp. 309-316.

[73] 273 do PMDB, 30 do PDT, 14 do PTB e 8 do PT.

[74] Ulysses era identificado pelos militares com a ala mais à esquerda do partido e era lembrado pelas ofensas pessoais aos Ministros que compunham a Junta de Governo em 1968 – a quem chamara de "os Três Patetas" – e ao Presidente Geisel, que comparou ao ditador de Uganda, Idi Amin Dada. Ulysses Guimarães, Presidente do MDB e "anticandidato" contra o General Ernesto Geisel, em nota à imprensa de 05 de agosto de 1975 afirma: "É óbvio que a oposição não iria importar o modelo adotado por Idi Amin Dada, pois nada mais ultrapassado do que o governo baseado na força". Vide GUTEMBERG, Luiz. *Moisés, codinome Ulysses Guimarães*. Rio de Janeiro, Companhia das Letras, 1997, pp. 152-153. Existia entre os militares suspeita de que, caso Ulysses viesse a ser elevado à Presidência da República, faria um governo marcado pelo revanchismo.

de 1964. Miguel Arraes, igualmente anistiado e de volta ao governo de Pernambuco, enfrenta oposição similar[75].

No campo do Governo há uma multiplicidade de "candidatos a candidato"[76]. Já no início do ano de 1983, o PDS entrega a coordenação da sucessão ao Presidente Figueiredo, que assume uma posição distante da disputa. Em 3 de março de 1983, declara que o vencedor da Convenção do Partido será o candidato do Governo[77].

Três acontecimentos merecem registro para a melhor compreensão da conjuntura em 1983: o aumento da presença do grupo de Tancredo Neves dentro do PMDB[78]; o quadro clínico do Presidente Figueiredo, ao qual se atribui em parte seu afastamento da disputa dentro do partido do governo[79],

[75] Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro, Record, 1998. pp. 312-313.

[76] São considerados: o Governador da Bahia, Antônio Carlos Magalhães; o Senador por Pernambuco, Marco Antônio de Oliveira Maciel; o Ministro do Interior, Mário Davi Andreazza; o ex-Governador de São Paulo, Paulo Salim Maluf, e o Vice-Presidente da República, Aureliano Chaves. Nessa relação não estão incluídos os candidatos velados, como o General-de-Brigada Octávio Medeiros, então Ministro-Chefe do SNI, e o ex-Ministro de Minas e Energia e Presidente da Itaipu Binacional, José Costa Cavalcanti. Vide DIMENSTEIN, Gilberto, NEGREIROS, José, NOBLAT, Ricardo, LOPES, Roberto, FERNANDES, Roberto. *O Complô que Elegeu Tancredo.* Rio de Janeiro, Editora JB, 1985. pp 14-27.

[77] Essa postura é, porém, ambígua, pois há um grande número de depoimentos orais de que o Presidente ia, reservadamente, estendendo apoio a cada um dos candidatos do Partido sem comprometer-se publicamente com qualquer deles. Vide DIMENSTEIN, Gilberto, NEGREIROS, José, NOBLAT, Ricardo, LOPES, Roberto, FERNANDES, Roberto. *O Complô que Elegeu Tancredo.* Rio de Janeiro, Editora JB, 1985. pp-28-36.

[78] No âmbito do PMDB, a engenharia política arquitetada por Tancredo Neves e seu grupo de apoio, reunidos ao redor da legenda "Unidade" – quase que integralmente composta por antigos partidários do extinto Partido Popular – teve por objetivo desalojar o grupo mais à esquerda do comando do Partido. Nos dias 3 e 4 de dezembro, na 5ª Convenção Nacional do PMDB, reunida em Brasília, Tancredo e Ulysses chegam a uma composição em que Ulysses mantém a presidência do partido e Pedro Simon e Miguel Arraes, ambos identificados com ele, a primeira e a segunda vice-presidências respectivamente. O poderoso cargo de Secretário-Geral do partido, contudo, fica com Affonso Camargo, representante do grupo "tancredista". O "Unidade" consegue 5 dos 13 postos de comando do Partido e, ainda que isso não constituisse a maioria em comparação com a situação anterior, na qual o grupo nada possuía, representa um avanço significativo. Vide DIMENSTEIN, Gilberto, NEGREIROS, José, NOBLAT, Ricardo, LOPES, Roberto, FERNANDES, Roberto. *O Complô que Elegeu Tancredo.* Rio de Janeiro, Editora JB, 1985. pp. 66-74.

[79] Como resultado do primeiro infarto, sofrido em 18 de setembro de 1981, o Presidente é hospitalizado e a equipe médica aconselha um repouso forçado por oito semanas. No dia 23, o Vice-Presidente Aureliano Chaves assume a Presidência da República. Em 17 de outubro, Figueiredo viaja aos Estados Unidos para submeter-se a intervenção cirúrgica, que acaba sendo

e o compromisso assumido entre si pelos chefes militares de que Figueiredo deveria ser sucedido por um civil[80].

As eleições presidenciais ainda estão distantes no horizonte e paira uma indefinição sobre os candidatos que os dois lados vão apoiar. No final de 1983, surge como fato relevante o lançamento de uma proposta legislativa que vai dinamizar o ambiente político e retirar a discussão sobre a sucessão de dentro dos palácios de Brasília e colocá-la nas ruas: as "Diretas Já"[81]. A

Figueiredo mais uma vez se afasta, para a colocação de pontes de safena em clínica de renomado conceito em Cleveland, EUA. Aureliano Chaves mais uma vez o substitui, desta feita por 44 dias. Além da demonstração de confiança na assunção de um civil, providência que os militares haviam vetado quando do afastamento de Costa e Silva, a atuação do Vice-Presidente Aureliano nas funções máximas da máquina pública teve profundas consequências políticas. A publicidade intensa de um governante disposto e atento no manejo da administração somou-se a uma também ostensiva preocupação com a austeridade no manejo dos dinheiros públicos. Aureliano recebeu elogios dos ministros militares por sua conduta, que contrastava, verdadeiramente ou não, com a do Presidente em licença. Ficou evidente que, no retorno às suas funções, Figueiredo iniciou um processo de afastamento pessoal e político do Vice-Presidente, com efeitos sobre o processo sucessório. Além disso, há testemunhos em profusão de que o Presidente, após a cirurgia, adotara um perfil mais distanciado dos assuntos de Estado e desinteressado pela vida política do País. Geisel afirma: "A realidade é que depois do enfarte ele se tornou outro homem, se desinteressou de muitas coisas do governo." D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (Orgs.). *Ernesto Geisel.* Rio de Janeiro, FGV, 1997, pp. 434. No dia 29 de dezembro de 1983, desiludido ante as dificuldades de encontrar um nome de consenso dentro do PDS para disputar a sucessão presidencial, Figueiredo, em sua mensagem televisiva de final de ano, anuncia: "Como não antevejo a possibilidade de alcançar o consenso que almejava, restituo a coordenação ao meu Partido". Vide DIMENSTEIN, Gilberto; NEGREIROS, José; NOBLAT, Ricardo; LOPES, Roberto; FERNANDES, Roberto. *O complô que elegeu Tancredo.* Rio de Janeiro, Editora JB, 1985, pp. 11-12.

[80] Apesar de sua importância como pano de fundo do período eleitoral que se avizinhava, não há comprovação direta de tal decisão, apenas comentários de autoridades do governo e de políticos com trânsito na área militar. Vide DIMENSTEIN, Gilberto; NEGREIROS, José; NOBLAT, Ricardo; LOPES, Roberto; FERNANDES, Roberto. *O complô que elegeu Tancredo.* Rio de Janeiro, Editora JB, 1985, pp. 40-41.

[81] O Deputado Dante Martins de Oliveira (PMDB - MT) apresenta projeto de emenda à Constituição, que transforma em diretas as eleições para a Presidência da República em 15 de janeiro de 1985. A oposição encampa a proposta e a leva às ruas, numa ampla campanha popular que passa a ser conhecida e defendida como o movimento das "Diretas Já". Na campanha, o nome do Presidente do PMDB, Deputado Ulysses Guimarães, se fortalece como candidato oposicionista para o pleito presidencial de 1985. O Governador Tancredo Neves apóia o movimento, embora ciente de que, numa eleição direta, sua probabilidade de escolha seria menor do que a do Presidente de seu partido. Surgem intrigas que afirmam que o Governador de Minas trabalha nos bastidores contra a aprovação da emenda. A dúvida que paira no ar, procedente ou não, é irrelevante. Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro, Record, 1998. pp. 324-330.

iniciativa preocupa o Governo. Os chefes militares vetam a ideia[82]. No dia 25 de abril de 1984, a oposição não alcança os 320 votos necessários para sua aprovação e a Emenda é rejeitada[83]. Ulysses Guimarães, que no início trabalhava contra a ida do partido ao Colégio Eleitoral, posteriormente convence-se, ou é persuadido, de que é preciso "ir ao Colégio para destruir o Colégio". Passa a garantir seu total apoio ao nome de Tancredo Neves como candidato da oposição.

A legislação anterior permanece em vigor e a eleição para o próximo Presidente da República será feita, por via indireta, pelos membros do Colégio Eleitoral em 15 de janeiro de 1985.

A cristalização do nome de Tancredo Neves, mais "palatável" do que o de Ulysses, e a "implosão" do PDS eram vitais. A confirmação do nome de Tancredo dependeria da viabilidade de sua vitória no Colégio e esta da capacidade de atração de votos da base do Governo. Tancredo, contando ainda com dois anos como Governador de Minas Gerais, não abandonaria o cargo numa situação de dúvida e o Governo continuava dispondo de forças

---

[82] Nos meios situacionistas percebe-se a impopularidade de combater uma proposta com claro apelo popular. Ainda que o PDS fosse majoritário na Câmara dos Deputados, Casa em que a Emenda seria apreciada e votada no primeiro momento, os líderes políticos anteviam a possibilidade de que o clamor das ruas e a pressão pública da Oposição pudessem produzir um elevado nível de dissidência e a consequente vitória da proposta. Uma eleição direta tiraria do governo o controle sobre o processo. No dia 16 de abril de 1984, menos de dez dias antes da data de votação da Emenda, o líder do Governo na Câmara, Nelson Marchezan, defende junto ao Presidente a idéia de remeter ao Congresso proposta que reduz o mandato do futuro presidente para 4 anos, findos os quais se faria uma eleição direta. O objetivo é dar munição aos membros do partido do governo para rebater a Emenda das "Diretas Já" com algo concreto e com menor grau de impopularidade. Figueiredo inicialmente mostra-se relutante, mas na noite do mesmo dia vai à televisão para anunciá-la publicamente. Com a derrota da Emenda Dante de Oliveira, em 6 de junho, o Governo retira sua proposta do Congresso. O episódio é o único fato concreto que alimenta a suposição, veiculada à época, de que o Presidente Figueiredo, reservadamente, alimentava planos de permanecer no cargo, ao prorrogar seu mandato ou assumir mandato-tampão entre o final do seu e o início da gestão de um presidente eleito diretamente. Essa alternativa gozava da simpatia de alguns de seus auxiliares e mesmo de segmentos da oposição. O Governador do Rio de Janeiro, Leonel Brizola, estimulou a discussão da hipótese, nela vislumbrando a possibilidade de eliminar o pleito indireto em 1985 e poder compatibilizar o final de seu mandato estadual com uma disputa presidencial direta em 1987. A intenção foi veementemente negada pelo Presidente, mas a possibilidade foi comentada nos círculos políticos e militares e ações foram tomadas para contrarrestá-la, tanto pela oposição como por integrantes do próprio PDS. Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

[83] São registrados 298 votos a favor, dos quais 55 são de representantes do PDS, 65 contrários e 115 ausências. Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro, Record, 1998. pp. 324-341.

suficientes para fazer prevalecer um candidato seu. O desfecho foi uma questão de sincronia do processo e de vontade em ambos os lados[84].

No dia 19 de junho, nove governadores do PMDB e um do PDT, reunidos no Palácio dos Bandeirantes em São Paulo, lançam o nome de Tancredo para a disputa no Colégio Eleitoral. Tancredo reluta em aceitar e pede 15 dias para pensar. Na noite do dia seguinte, o Governador de Minas recebe Ulysses para jantar no Palácio das Mangabeiras, em Belo Horizonte e, em conversa da qual não há testemunhas, consta terem selado a aliança definitiva.

[84] No dia 15 de fevereiro de 1984, o Presidente Figueiredo reúne no Palácio do Planalto os quatro principais candidatos à indicação do PDS para a disputa presidencial: Aureliano, Andreazza, Marco Maciel e Paulo Maluf. A convocação havia sido precedida, dias antes, por uma reunião de Figueiredo com seus ministros militares, na qual haviam debatido um relatório do SNI sobre o quadro político. A permanência das candidaturas apontava para um impasse e para a possibilidade de o PDS aparecer rachado no Colégio. O Presidente propôs uma renúncia coletiva dos quatro candidatos para viabilizar um nome de consenso que reaglutinasse o partido ou um pacto de compromisso de apoio ao nome que saísse vitorioso da Convenção. O resultado da reunião foi inconclusivo. No dia 6 de junho, o Presidente do partido, Senador José Sarney (PDS - MA), propõe ao Presidente Figueiredo a realização de uma consulta prévia às bases do partido na busca do melhor nome. No dia 28 de fevereiro de 1980, José Sarney havia sido eleito pela Comissão Nacional do PDS como presidente do partido e Prisco Viana, deputado pela Bahia, como Secretário-Geral. Era uma iniciativa para obviar a disputa na Convenção do Partido, visto que fortes rumores e sondagens internas indicavam que o ex-Governador de São Paulo havia garantido o apoio dos convencionais por métodos questionáveis. Maluf angariava ainda a oposição do próprio Presidente Figueiredo por se haver lançado na disputa do governo de São Paulo contra o candidato oficial, Laudo Natel. O Presidente concorda com a proposta desde que os quatro interessados estejam de acordo com sua realização. Sarney somente conversa com Aureliano e Maciel, mas é obrigado a anunciar o projeto antes de falar com Andreazza e Maluf, que são contra o exercício. No dia 8 de junho, um relatório do SNI afirma que o nome do Vice-Presidente Aureliano Chaves sairá vencedor das prévias. No domingo, 15 de junho, véspera da reunião da Executiva do PDS, o Presidente redige carta dirigida ao presidente do PDS em que retira seu apoio ao projeto das prévias. Sarney, ciente da decisão do Presidente, redige carta sua demitindo-se do cargo de presidente do partido. Às 11:00 horas da manhã da segunda-feira, 16 de junho de 1984, num ambiente carregado de tensão, os membros da Executiva se reúnem e Sarney anuncia sua decisão. Em depoimento ao autor o Presidente José Sarney confirmou que compareceu armado à reunião do partido. Jorge Konder Bornhausen (ex-governador de Santa Catarina, eleito senador daquele Estado, pelo PDS, para o período iniciado em 1983) assume interinamente a presidência do partido, cargo ao qual renuncia no dia 22, durante nova reunião da Comissão Executiva do PDS. A presidência interina cabe ao Senador Amaral Peixoto até ser ocupada pelo deputado sergipano Augusto Franco. A reação do Governador de Minas é a seguinte: "Eu previ que haveria uma briga de foice no escuro entre os chamados presidenciáveis do PDS. Está havendo, não está?". Vide DIMENSTEIN, Gilberto; NEGREIROS, José; NOBLAT, Ricardo; LOPES, Roberto; FERNANDES, Roberto. *O complô que elegeu Tancredo.* Rio de Janeiro, Editora JB, 1985, pp. 45-48

Em 1º de julho, o Vice-Presidente visita o ex-Presidente Geisel, no Rio de Janeiro[85]. Ao final do encontro, Aureliano Chaves declara: “Admitimos a hipótese de nos aliarmos com a Oposição”. Começa a articulação com Tancredo para definir um nome liberal para vice na chapa do PMDB.

No dia 3 de julho, Aureliano e Marco Maciel retiram-se formalmente da disputa na Convenção do PDS[86]. No dia 10 de julho, Aureliano recebe carta de Tancredo, na qual afirma que não haverá revanchismo em eventual governo seu. No dia 13, encontram-se no Palácio Jaburu, residência oficial do Vice-Presidente da República.

Em 18 de julho, José Sarney e Marco Maciel estão reunidos com Aureliano Chaves no Gabinete do Vice-Presidente quando o Ministro João Leitão de Abreu telefona para informar que Maluf, convocado por Figueiredo para uma última tentativa de fazê-lo desistir de sua candidatura, decidiu mantê-la. É um momento crucial: Aureliano telefona para o Governador de Minas e sela a “Aliança Democrática” entre a “Frente Liberal”, dissidente do PDS, e o PMDB, indicando o nome de José Sarney para Vice na chapa encabeçada por Tancredo. O manifesto da Aliança só sai no dia 7 de agosto e apenas em 24 de janeiro de 1985, já passadas as eleições, registra-se o Partido da Frente Liberal (PFL)[87].

---

[85] Geisel após deixar a Presidência da República, assumira a direção da Norquisa, empresa estatal da área petroquímica. Vide D’ARAÚJO, Maria Celina, CASTRO, Celso (Orgs.). *Ernesto Geisel.* Rio de Janeiro, Editora FGV, 1997. Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro, Record, 1998. pp. 368-369.

[86] No dia 6 do mesmo mês, Geisel faz uma visita a Figueiredo, em Brasília, na tentativa de convencer o Presidente a reassumir o controle do processo. Em seu depoimento ao Centro de Pesquisa e Documentação de História do Brasil (CPDOC), muitos anos depois, Ernesto Geisel relata suas palavras a Figueiredo: “Nesse impasse, você tem que usar a sua posição, a sua autoridade, a sua influência e encaminhar uma solução. Se é que você acha que é preciso assegurar a continuidade, se é que você acha que é preciso evitar que o Brasil caia nas mãos do Tancredo. Sua resposta foi: ‘Não, eu não vou fazer isso, porque não é democrático’. Perguntei: ‘Mas, vem cá, Figueiredo, desde quando você é democrata?’ “. Vide D’ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (Orgs.). *Ernesto Geisel.* Rio de Janeiro, Editora FGV, 1997, pp. 440.

[87] O Partido da Frente Liberal foi fundado no dia 24 de janeiro de 1985 com a adesão inicial de 3 governadores, dez senadores e 60 deputados federais. O registro definitivo do partido foi deferido pelo Tribunal Superior Eleitoral em 11 de setembro de 1986. Vide BELOCH, Israel; ABREU, Alzira A.de (orgs.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro: pós-1930*, 5 v. (*DHBB*). Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 2001, pp. 4285-4286. Sarney afirma (em depoimento ao autor) que não desejava a posição. Além dos traumas políticos resultantes de sua saída do PDS, antecipava dificuldades em ver seu nome aceito pelos, até pouco tempo antes, adversários no PMDB. Preferia a indicação de Marco Maciel. Duas razões dão base jurídica para a escolha final. Marco Maciel era senador há quatro anos e, em caso de derrota, ficaria sem mandato

No dia 11 de agosto de 1984[88], na Convenção do PDS, Paulo Maluf vence Mário Andreazza, ao obter 493 votos contra 350 de seu adversário, e é indicado candidato oficial à sucessão presidencial pelo partido da situação[89]. No dia seguinte, 12 de agosto, a chapa Tancredo-Sarney é eleita pela Convenção do PMDB para representar a oposição na disputa pelo cargo de Presidente e Vice-Presidente da República. Tancredo obtém 656 e 32 nulos, enquanto Sarney recebe 543 e 143 nulos[90].

No dia 13, Sarney desliga-se do PDS e filia-se ao PMDB. No dia 14, Tancredo Neves, já em clima de campanha, renuncia ao Governo de Minas Gerais[91].

---

algum. Sarney, senador havia oito, portanto sujeito à eleição para ter mandato no ano seguinte, fora eleito pela extinta ARENA; esse fato obviava qualquer contestação de que não poderia candidatar-se na chapa de outro partido. Mas há uma razão política, de cunho tático, levantada por Tancredo Neves: Sarney "conhecia o mapa da mina". Como ex-presidente do PDS teria maior conhecimento e maior capacidade de arregimentar dissidências, "trazendo água para o moinho do PMDB". Uma segunda razão, nunca declarada abertamente, para a escolha de Sarney teria sido o bom trânsito na área militar de que gozava o então Senador pelo Maranhão.

[88] A Convenção do PDS estava originalmente marcada para o dia 15 de setembro, mas foi antecipada por pressão de Andreazza, que desejava participar da disputa ainda no cargo de Ministro, com o consequente trunfo político perante os convencionais. Naturalmente, teria logo que deixar a pasta em função da desincompatibilização obrigatória. Vide Vide DIMENSTEIN, Gilberto; NEGREIROS, José; NOBLAT, Ricardo; LOPES, Roberto; FERNANDES, Roberto. *O complô que elegeu Tancredo.* Rio de Janeiro, Editora JB, 1985, pp. 49-52

[89] A derrota estimula o apoio a Tancredo do Governador da Bahia, Antônio Carlos Magalhães, que já havia abandonado suas pretensões de candidato e vinha liderando a campanha por Andreazza. É ainda peça importante no convencimento de outros governadores nordestinos da inviabilidade do nome de Maluf no Colégio Eleitoral. No dia 4 de setembro de 1984, em solenidade para inaugurar a estação de passageiros do aeroporto de Salvador, o Ministro da Aeronáutica, Tenente-Brigadeiro-do-Ar Délio Jardim de Matos, pronuncia duro discurso em que ataca a dissidência no PDS: "A história não fala bem dos covardes e muito menos dos traidores." Antônio Carlos Magalhães, na mesma noite e depois de coordenar-se com Tancredo Neves, desfere violenta resposta endereçada ao Governo afirmando que "traição é apoiar Maluf". Não há reação às palavras do Governador da Bahia. Vide DIMENSTEIN, Gilberto; NEGREIROS, José; NOBLAT, Ricardo; LOPES, Roberto; FERNANDES, Roberto. *O complô que elegeu Tancredo.* Rio de Janeiro, Editora JB, 1985, pp. 230-231.

[90] Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro, Record, 1998. pp. 369

[91] A partir desse momento aprofunda-se a divisão dentro do PDS e aumenta a possibilidade devitória do candidato do PMDB. Ainda que a eleição fosse acontecer por via indireta, no Colégio Eleitoral, Tancredo faz campanha popular na mesma linha da organizada para as "Diretas Já", agora sob o lema "Muda Brasil!". As probabilidades de vitória são tão grandes que uma das preocupações do candidato passa a ser a desistência de Maluf, forçado a abdicar de sua pretensão ante a iminente derrota, e o surgimento de um nome militar defendido pelo Governo. O Ministro-Chefe da Casa Civil, João Leitão de Abreu, mostra-se decisivo na manobra para manter a Presidência da República acima da disputa. Impede a pressão do candidato Maluf para forçar o

Os contatos com os militares se intensificaram: era preciso, de um lado, ratificar as garantias do futuro governo de não permitir qualquer tipo de revanchismo e, de outro, detectar qualquer movimento que tivesse a intenção de desviar a oficialidade do compromisso de aceitação do resultado das eleições. Até hoje, Sarney não se cansa de repetir essa percepção, que considera fundamental para a viabilidade do projeto de eleger Tancredo Neves[92]: "O processo de redemocratização brasileiro se diferencia de todos os outros por fazer a transição com os militares e não contra os militares"[93].

Em 6 de novembro, o Tribunal Superior Eleitoral, consultado, decide que a fidelidade partidária prevista no artigo 152 da Constituição de 1969 não se aplica ao Colégio Eleitoral e ratifica sua decisão, em nova consulta, em 27 do mesmo mês[94].

No dia 15 de janeiro de 1985, o Colégio Eleitoral, deliberando com voto aberto, dá a vitória à chapa do PMDB[95]. Tancredo Neves é eleito o

---

Governo a colocar seu peso político e administrativo no respaldo de seu pleito e, de forma indireta e velada, acaba por favorecer o candidato do PMDB. Outra preocupação de Tancredo Neves foi a de limitar a participação ostensiva de apoio das alas mais à esquerda nas manifestações públicas, a fim de evitar denúncias das alas mais à direita e, principalmente, suspeitas no meio militar. No dia 19 de setembro de 1984, em comício organizado pelo PMDB em Goiânia, a imprensa destacou o número de bandeiras vermelhas dos partidos clandestinos de esquerda. O evento foi utilizado para identificar a vinculação e apreço entre Tancredo e os comunistas e assim denegrir sua imagem. O comício foi ainda objeto de várias reuniões dos comandos militares. Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro, Record, 1998. pp. 384-386

[92] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor e em vários textos.

[93] Tancredo conversa com o Chefe da Agência Central do SNI e com o Ministro do Exército, Walter Pires. No dia 4 setembro de 1984, visita o ex-Presidente Geisel, na sede da Norquisa. O encontro tem importância pelo fato em si e simboliza um importante aval político e militar. No dia 20 de novembro, o candidato do PMDB pede ao Governador do Paraná, José Richa, e ao Deputado Affonso Camargo, Secretário-Geral do partido, que avisem ao General-de-Exército Leônidas Pires Gonçalves, então Comandante do III Exército, que será o futuro Ministro do Exército. O testemunho é dado pelo próprio General a Ronaldo Costa Couto: "Pela minha visão, o primeiro ministro que ele escolheu fui eu. Porque ele mandou me dizer ... Isso em novembro. Nós só assumimos em março". O General acrescenta que contou o episódio ao então Ministro do Exército, General Walter Pires, que o recebeu com a maior tranquilidade. Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *História indiscreta da ditadura e da abertura / Brasil: 1964-1985.* Rio de Janeiro: Editora Record, 1998, pp. 381.

[94] Segundo depoimento ao autor do Ministro Celso Lafer, em novembro de 2006, essa decisão teve como lastro artigos do Professor Miguel Reale sobre o assunto, conforme ele próprio relata em seu livro "*De Tancredo a Collor*".

[95] Os números da eleição são os seguintes: Tancredo Neves recebe 480 contra os 180 de Paulo Maluf. O Colégio Eleitoral é composto de 686 membros. Dos 480 votos angariados pelo

novo Presidente do Brasil com 480 votos contra 180 dados ao candidato do PDS[96]. Sua posse, bem como a de José Sarney, seu Vice, fica marcada para o dia 15 de março seguinte.

Começa então a tarefa de montagem dos quadros e do programa de trabalho do futuro governo[97]. É um processo delicado e complexo diante da ampla malha de compromissos assumidos para angariar apoios; nela estavam políticos do PMDB, do PFL, militares, os antigos quadros da oposição que agora, fora do PMDB, formavam partidos da base aliada e, até mesmo, os dissidentes do governo que se encerrava. Há interesses antagônicos decorrentes do espectro heterogêneo que garantira a vitória.

A primeira função do Presidente-eleito é garantir a eleição de Ulysses Guimarães para a Presidência da Câmara dos Deputados[98]. Segue-se a delicada montagem do ministério. O gabinete, anunciado no dia 12 de março e empossado no dia 15, reflete as dificuldades de composição e o fino equilíbrio entre as diversas correntes e setores que iriam ocupar o futuro governo[99].

---

candidato vitorioso, 231 são do PMDB, 113 do PFL, 65 do PDS, 27 do PDT, 11 do PTB e 3 do PT. Houve 17 abstenções e 9 ausências. A título de curiosidade, os votos do PT, concedidos pelos deputados Aírton Soares, Beth Mendes e José Eudes, provocaram a posterior expulsão dos três parlamentares do partido por haverem contrariado determinação do PT de não participar do pleito. Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *História indiscreta da ditadura e da abertura / Brasil: 1964-1985.* Rio de Janeiro: Editora Record, 1998, pp. 398-399.

[96] Vide KOIFMAN, Fábio (Org.). *Presidentes do Brasil: de Deodoro a FHC*. Rio de Janeiro, Cultura Editores/Editora Rio, 2002. pp. 768.

[97] Tancredo se instala, com a família, na Granja do Riacho Fundo e monta escritório na Fundação Getúlio Vargas, na Asa Norte de Brasília.

[98] Ulysses recebe 245 contra 210 para Alencar Furtado. Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *História indiscreta da ditadura e da abertura / Brasil: 1964-1985.* Rio de Janeiro: Editora Record, 1998, pp. 403.

[99] O Ministério, elencado por ordem alfabética é o seguinte:

Administração	Deputado Aluísio Alves (PMDB – RN)
Aeronáutica	Tenente-Brigadeiro-do-Ar Octávio Moreira Lima
Agricultura	Senador Pedro Simon (PMDB – RS)
Casa Civil	José Hugo Castello Branco
Casa Militar	General-de-Brigada Rubem Bayma Denys
Ciência e Tecnologia	Renato Archer (ex-Deputado pelo PMDB – MA)
Comunicações	Antônio Carlos Magalhães (PFL – BA)
Cultura	José Aparecido de Oliveira (PMDB – MG)
Desburocratização	Paulo Lustosa (PFL – CE)
Desenvolvimento Urbano	Flávio Peixoto (PMDB – GO)
Educação	Marco Maciel (PFL – PE)
Estado Maior das Forças Armadas	Almirante–de-Esquadra José Maria do Amaral
Exército	General-de-Exército Leônidas Pires Gonçalves

Em fins de janeiro de 1985, Tancredo Neves inicia um périplo internacional de 16 dias. O objetivo maior é o de dar visibilidade à pacífica transição política que o País havia engendrado e agregar peso internacional ao candidato recém eleito. A saída do Brasil afasta Tancredo das naturais pressões internas para a composição do novo governo em suas diversas esferas de poder. A viagem é organizada pelo Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, Subsecretário-Geral de Assuntos Econômicos e Comerciais do Itamaraty. Na comitiva é incluído o Embaixador Rubens Ricupero, quem o Presidente-eleito havia convidado para assessorá-lo no trato dos temas internacionais[100]. Visita nove países em dois continentes[101].

Na Europa, encontra-se em Roma com o Presidente Sandro Pertini e o Primeiro-Ministro Betino Craxi; no Vaticano com o Papa João Paulo II; em Paris com o Presidente François Mitterrand; em Lisboa com o Presidente Ramalho Eanes e o Primeiro-Ministro Mário Soares; por fim, em Madri com o Rei Juan Carlos e o Primeiro-Ministro Felipe González. As conversas versam sobre o novo regime brasileiro e (com a exceção natural do encontro no Vaticano) as dificuldades econômicas decorrentes da dívida externa e as comerciais antevistas pela conformação do mercado comum no velho continente. Na audiência com o Papa João Paulo II expõe o programa de reforma agrária. Sua Santidade afirma que esse é também uma das questões

---

Fazenda	Francisco Dornelles
Indústria e Comércio	Roberto Gusmão (PMDB – SP)
Interior	Ronaldo Costa Couto
Justiça	Fernando Lyra (PMDB – PE)
Marinha	Almirante-de-Esquadra Henrique Sabóia
Minas e Energia	Aureliano Chaves (PFL – MG)
Planejamento	João Sayad
Previdência	Waldir Pires (PMDB – BA)
Relações Exteriores	Olavo Setúbal
Reforma Agrária	Nelson Ribeiro (PMDB – PA)
Saúde	Carlos Sant'Anna (PMDB – BA)
Serviço Nacional de Informações	General-de-Divisão Ivan de Souza Mendes
Trabalho	Almir Pazzianotto (PMDB – SP)
Transportes	Affonso Camargo (PMDB – PR)

Vide KOIFMAN, Fábio (Org.). *Presidentes do Brasil: de Deodoro a FHC*. Rio de Janeiro, Cultura Editores/Editora Rio, 2002. pp. 778-779.

[100] Em depoimento ao autor, o Embaixador Ricupero disse ter guardado um diário da viagem, que pretende ainda fazer publicar.

[101] Vide DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial.* Rio de Janeiro, Topbooks, 1999. pp 370-372.

que muito o interessavam e expressa sua esperança de que os problemas do Brasil no campo pudessem ser resolvidos sem violência. O Presidente sublinhou que[102] "(N)osso diálogo com a Igreja é bom, nossos objetivos coincidem; a maior prioridade do governo é melhorar as condições de vida dos pobres".

Nos Estados Unidos, entrevista-se com o Presidente Reagan e seus principais colaboradores imediatos, ressaltando a enorme sensibilidade da questão do endividamento externo.

Na parada em Lima, conversa com o Presidente Belaúnde Terry sobre as perspectivas de intensificação das relações bilaterais; em Buenos Aires e Montevidéu, reencontra Raúl Alfonsín e Julio Maria Sanguinetti, respectivamente, em cujos países, antes mesmo do que estava ocorrendo no Brasil, acabava de ser restaurado o regime democrático[103]. Nas palavras do Professor Celso Lafer, "foi o momento em que o Brasil apresentou-se ao mundo em sua nova condição democrática e em que se delinearam as linhas mestras de ação diplomática futura"[104].

As posições do Presidente-eleito sobre a inserção internacional do Brasil já haviam sido explicitadas quando participara de seminário sobre política externa organizado pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, nos dias 28 e 29 de novembro de 1984, antes, portanto, da eleição da qual sairia vitorioso. O encontro reunira os dois candidatos, o Chanceler Saraiva Guerreiro, Renato Archer, Marcílio Marques Moreira, Celso Lafer e Hélio Jaguaribe. Servira, em última análise, para confirmar a continuidade das linhas mestras adotadas na política externa brasileira, que Tancredo, no seu pronunciamento, afirma serem consensuais[105].

---

[102] O futuro Presidente José Sarney expõe a relação com a Igreja que Tancredo Neves como Presidente-eleito havia iniciado em sua visita ao Vaticano. Vide texto integral que consta como anexo a este trabalho. Vide SARNEY, José. "*Brazil: A President's Story*". In Foreign Affairs, Fall 1986, Volume 65, Number 1, Council on Foreign Relations, Inc. No original: "*Our dialogue with the church is good, our objectives coincide; the government's top priority is to improve the lot of the poorest of the poor.*"

[103] A título ilustrativo, vejam-se os cuidados com que as etapas da viagem do Presidente-eleito eram preparadas pelas Embaixadas brasileiras. Vide Telegrama da Embaixada em Buenos Aires nº 272, de 24/01/1985.

[104] Vide LAFER, Celso. *Ensayos Liberales.* México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 314.

[105] Vide CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Encontro de Política Externa, Brasília, 28 e 29 de novembro de 1984.* Brasília, Câmara dos Deputados, 1984. pp. 67-82.

A nova aura da presença internacional do Brasil é consagrada pela nutrida relação de Chefes de Estado e de Governo que, a convite do MRE, viajam a Brasília para as cerimônias de posse do novo Governo, em 15 de março de 1985[106].

Na noite da véspera da posse, antes de missa rezada na Igreja Dom Bosco, Tancredo sente fortes dores abdominais e é internado no Hospital de Base de Brasília. Diagnosticada uma apendicite aguda, a equipe médica exige cirurgia imediata. Instala-se a crise. O Presidente-eleito implora que a posterguem até ser empossado, o que os médicos afirmam ser impossível. Diante disso, e antes de ser sedado, insiste em que Sarney deve ser empossado, caso contrário tudo seria colocado em risco. O hospital é tomado por membros do futuro governo e surge a dúvida de quem assumirá no dia seguinte. Sarney, preocupado com a possibilidade de que Figueiredo pudesse não passar-lhe o cargo, não quer frustrar o povo brasileiro e ser empossado no lugar do líder eleito. Ulysses Guimarães, o seguinte da linha sucessória, abre mão de tornar-se Presidente, pois vê riscos de contestação legal futura para a posse de Tancredo. O assunto é levado ao Ministro Leitão de Abreu, Chefe da Casa Civil, que concorda com a interpretação do General Leônidas Pires Gonçalves[107] de que a Constituição é clara nos seus artigos 76 e 77 e indica a posse do Vice-Presidente como a melhor solução. A decisão é comunicada a Sarney por Leônidas que, diante das reticências cautelosas de seu interlocutor, encerra o telefonema com um "Boa noite, Presidente"[108].

Há rumores de inquietação na área militar, mas nenhum se confirma.

No dia 15 de março, no Congresso Nacional, José Sarney toma posse como Vice-Presidente da República, no exercício do cargo máximo da Nação, no lugar de Tancredo. Lê o discurso de Tancredo e vai ao Palácio do Planalto, onde Figueiredo efetivamente se recusa a passar-lhe a faixa presidencial e sai pela porta dos fundos antes de sua chegada. O Ministério é empossado.

As atenções se concentram no quadro clínico do Presidente-eleito hospitalizado. Seu estado de saúde vai-se gradativamente deteriorando. O

---

[106] O autor tem em sua posse exemplar do livreto das cerimônias de posse do Presidente Tancredo Neves, editado pelo Cerimonial do Ministério das Relações Exteriores.

[107] O General Leônidas era, então, Comandante do III Exército, mas já havia sido divulgado que Tancredo o convidara para Ministro do Exército. Vide COSTA COUTO, Ronaldo. *Memória Viva do Regime Militar. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro, Record, 1995. pp 238-239.

[108] A frase é escolhida por Sarney como título ainda provisório de suas memórias, que promete publicar em 2008.

que se esperava ser um curto intervalo do destino estende-se por prolongados trinta e oito dias de agonia. Tancredo é transportado para São Paulo e, após sete intervenções cirúrgicas, falece no dia 21 de abril. O cargo é declarado vago e Sarney é efetivado como Presidente da República. Há a preocupação de demonstrar para a comunidade internacional que a morte de Tancredo não interromperá a transição democrática. As cerimônias de exéquias, ditadas pelos ritos do protocolo, reúnem, além da multidão de brasileiros consternados, novamente expressivo número de mandatários estrangeiros.

De 31 de março de 1964 até 15 de março de 1985 haviam-se passado vinte e um anos, onze meses e quinze dias. Os militares, ainda que cientes de que o regime por eles implantado se enquadrava na categoria de "exceção" e pregassem o retorno à democracia, percorreram um longo caminho desde a deposição de João Goulart até a aceitação da vitória de um candidato da oposição para a Presidência da República. Ao longo do processo, observa-se a imposição de uma legislação mais fechada na proteção ao regime. O autoritarismo no Brasil não é personalista, é institucional. Faz-se um rodízio na cúpula, mas os nomes estão limitados àqueles identificados com o pensamento militar. Os poderes continuam, em teoria, existentes e operantes. Tanto sua integridade como sua capacidade de ação dependem, contudo, de sua submissão às diretrizes do mando central. A abertura – ou relaxamento dessas normas draconianas – é lenta e gradual, como preconizada pelos governantes.

A partir do Governo Geisel, há um objetivo claro de devolver às instituições nacionais sua independência. O caminho, contudo, é tortuoso e não está imune a retrocessos. A economia, antes com números vigorosos de crescimento, fora atingida pelas mudanças do quadro externo. O desgaste político do governo militar se agrava por uma recessão que irá exacerbar o desejo de livre expressão e livre arbítrio da população. O processo de descompressão final é tumultuado e parece indicar a intenção de agregar um passo adicional na volta da democracia plena: um presidente civil da situação, eleito indiretamente. A transição se faz por dentro do sistema, com uma composição que alia parte da situação e da oposição num pacto pela abertura definitiva, alterado por um fato inesperado. Eleito um representante do PMDB, em seu lugar assume o ex-presidente do PDS.

Alçado ao cargo pelo destino, no delicado momento em que o Brasil fazia a passagem de um longo regime autoritário para um ambiente democrático, aberto e pluripartidário, José Sarney depara-se como chefe

máximo de uma máquina administrativa de cuja composição e nomeação não participara[109].

No Congresso, conta com o apoio de uma aliança que reunia um partido majoritário, o PMDB, do qual até poucos meses antes era adversário político, e outro, o PFL, recentemente surgido da dissidência de seu partido de origem. O próprio PDS sobreviveu, ao redor de adversários do novo Governo ainda ressentidos com a movimentação que inviabilizara a candidatura do partido.

Com a Presidência, assumiu Sarney o comando supremo das Forças Armadas, agora afastadas formalmente da vida política, porém com continuado receio de eventuais atos de revanchismo. O retorno aos quartéis era o discurso oficial, mas ainda havia temor de que o flúido ambiente institucional pudesse induzir os militares de volta ao procênio político.

As perspectivas econômicas não eram alvissareiras. O serviço da dívida externa consumia parcela majoritária dos recursos, sem perspectiva de solução satisfatória a curto prazo. O comércio exterior começava a dar sinais de recuperação, ao acompanhar o início do final da recessão mundial; porém eram indícios tímidos. A atividade produtiva começava uma lenta recuperação, mas ainda se ressentia da queda do Produto Nacional Bruto, que marcara o País nos últimos anos.

A liberdade de expressão canalizava a insatisfação popular com as enormes disparidades sociais e com a falta de resposta às necessidades de criação de postos de trabalho.

Havia correntes políticas que continuavam legalmente impedidas de se fazerem representar no Congresso.

Ao Legislativo e ao Judiciário restavam as reformas necessárias para adequar o País à nova condição democrática. Havia a promessa da Constituinte.

A transição tinha consumado um passo fundamental na liberalização política. Com as características provenientes da singularidade intrínseca a um tecido social que se foi conformando ao longo da sua história, o Brasil conduzia a evolução de suas relações sócio-políticas de forma única, numa conduta que contrastou com os traumáticos processos de redemocratização ocorridos na sua vizinhança imediata. Não obstante, os desafios para a cristalização dessa nova etapa eram consideráveis.

[109] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

I. 2. A Conjuntura Externa

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, o cenário internacional se havia estruturado segundo a lógica da confrontação das duas superpotências que emergiram daquele conflito. Essa conformação, porém, dava sinais de ser suavizada em função do crescimento da economia dos derrotados e do resto do mundo.

Na Ásia, o Japão ostentava vigoroso desenvolvimento econômico, baseado em maciços investimentos em tecnologias de ponta e na ocupação de mercados surgidos por todo o globo, em detrimento das vendas norte-americanas. Na Europa Ocidental, os países vencedores e os vencidos, resgatados pelo Plano Marshall do declínio em que haviam afundado após o último conflito mundial, davam passos de integração mais profunda na evolução do Mercado Comum Europeu rumo à União Européia[110], ampliando sua influência benévola sobre os países do Mediterrâneo e homogeneizando os níveis econômicos em patamares equivalentes aos norte-americanos. Robert Kagan faz uma análise da evolução européia no seu *Of Paradise and Power*, na tentativa de demonstrar que as bases do avanço do continente europeu se haviam assentado sobre premissas que não poderiam persistir no futuro[111]. Em analogia com o caso japonês, tenta demonstrar que o desenvolvimento esteve calcado em um desequilíbrio entre ônus e bônus na participação da vida internacional, com as vantagens de uma economia de mercado aberto e sem as desvantagens dos custos de defesa externa.

As áreas de influência dos dois pólos ideológicos estavam bem demarcadas, tanto no Velho Mundo como no Novo, e poucas foram as tentativas de variações desse modelo. Na Ásia, havia uma indefinição desse tipo de demarcação: criam-se zonas de instabilidade aguda e eclodem conflitos armados, como ocorreu primeiro na Coreia e, depois, em outros países da região, sendo o caso do Vietnã o mais emblemático e intenso. A China sempre constituiu um caso à parte, mesmo no período em que manteve relações mais estreitas com a URSS, época em que se chegava a falar de um "Bloco Sino-Soviético" como entidade monolítica. Na realidade, pelas características intrínsecas da China, Pequim acaba por afastar-se de Moscou e vai-se

---

[110] Vide JUDT, Tony. *Postwar: a history of Europe since 1945*. New York, Penguin Books, 2005. pp 324-353.
[111] Vide KAGAN, Robert. *Of Paradise and Power.* New York, Vintage Books, 2003.

afirmando gradualmente como ator com peso específico próprio no cenário mundial. Essa tendência, percebida em Washington, inspira as ousadas linhas de ação diplomática de Henry Kissinger, que culminam com a histórica visita oficial do Presidente Nixon a Pequim em 1973[112].

A União Soviética continuava impelida a prosseguir na corrida armamentista com os EUA, às custas de seu crescimento econômico. Após um breve intervalo de *détente*, em 1983 o Presidente Reagan lança sua "*Strategic Defense Initiative*", programa logo alcunhado de "Guerra nas Estrelas" e que reativa com ainda maior vigor o conflito Leste-Oeste[113]. Antes mesmo, em 1979, Moscou invadira o Afeganistão, alegando pedido de ajuda militar feito pelo governo de Cabul, numa aventura que se iria arrastar até 1989, na qual suas forças armadas ficaram emaranhadas no que viria a ser qualificado como o "Vietnã soviético". A resistência afegã se desenvolve em ações de guerrilha lideradas pelos "*mujaheddins*", que recebem dos EUA farto apoio em armamento e assessoria militar não-convencional[114].

Na África, o espaço aberto pela descolonização dera vantagem inicial ao Bloco Soviético na esteira dos ressentimentos do passado colonial. Entretanto, as dificuldades de organização dos novos Estados independentes, aliadas às limitações do apoio econômico soviético, contrastavam com a afluência da República da África do Sul, apoiada pelos EUA, onde a chaga racista do *apartheid* persistia sem que se pudesse vislumbrar seu fim. A África Austral constituía assim um dos palcos do conflito Leste-Oeste.

O Oriente Médio continuava a ser uma área agudamente conturbada, com a hostilidade dos países árabes originada com o estabelecimento do Estado de Israel, pela III AGNU em 1948, sem a contrapartida da criação de um Estado Palestino. A abundância do petróleo na região emprestava ao conflito árabe-israelense uma dimensão mundial. As vitórias das forças isralenses na Guerra dos Seis Dias (1967) e na do Yom Kippur (1973), com

[112] Vide KISSINGER, Henry. *The White House Years*. Boston, Little, Brown and Company, 1979. pp 1049-1087.

[113] Vide PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa dos Estados Unidos. Porto Alegre, UFRGS, 2003. pp 203-206.

[114] Numa das típicas ironias da evolução histórica, esses guerrilheiros, saudados por Washington como "*freedom fighters*", irão se converter nas forças de apoio do regime fundamentalista islâmico dos talibãs e dar guarida à ainda nascente rede terrorista muçulmana Al-Qaeda, liderada por Osama bin Laden. Vide ROBERTS, J. M.. *History of the World*. New York, Oxford University Press, 1993. pp 899.

a posterior ocupação de territórios árabes e palestinos, acirraram ainda mais o ódio dos muçulmanos e a intransigência dos israelenses, reforçada esta pelo apoio incondicional de Washington. Por suas abundantes jazidas de petróleo, essa região tinha importância vital para os EUA e a Europa Ocidental, como ficou demonstrado de forma aguda nas duas crises do aumento dos preços do barril de petróleo. A primeira, resultante do conflito árabe-israelense de 1973[115], e a segunda, iniciada em 1979, com a mudança violenta do regime no Irã, onde se instala um governo muçulmano xiita, cujo fundamentalismo militante consagra a designação dessa orientação religiosa como sinônimo do próprio radicalismo[116].

Com a vertiginosa queda do Xainxá e a instauração do regime teocrático encabeçado pelo Aiatolá Khomeini, as incertezas quanto aos níveis de oferta mundial de petróleo complicaram ainda mais o quadro internacional. Ao interpretar a oposição do Ocidente ao novo regime em Teerã como uma excelente "janela de oportunidade estratégica", o ditador do Iraque, Saddam Hussein, invadiu de surpresa o território iraniano e recebeu amplo e ostensivo apoio dos EUA. Não obstante, a guerra iria arrastar-se por oito anos e terminar sem alteração de fronteiras[117].

O subcontinente indiano continua representando uma ameaça de conflito sub-regional entre a Índia e o Paquistão em função da questão da Cachemira, que se arrastava havia anos e até hoje não teve solução. Além disso, era sabido que aqueles dois países desenvolviam, cercados de grande sigilo, programas de capacitação nuclear bem como de desenho e produção de mísseis de médio e longo alcance. No quadro mais amplo da confrontação Leste-Oeste, a Índia mantinha uma forma imprecisa de aliança militar com a União Soviética, enquanto o Paquistão, por uma lógica de contrapeso, recebia um apoio também mal delineado dos Estados Unidos.

Na franja da Oceania com o Sudeste Asiático, havia um fator que gerava incômodo: a ocupação, desde 1975, da antiga colônia portuguesa de Timor

---

[115] Os membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), no dia 16 de outubro de 1973, aumentaram unilateralmente o preço do barril em 70% e, no final de 1980, fariam elevação adicional de 128%. Vide ROSECRANCE, Richard. *The Rise of the Trading State: commerce and conquest in the modern world*. New York, Basic Books, 1986. pp 09-16.

[116] Vide ROBERTS, J. M.. *History of the World*. New York, Oxford University Press, 1993. pp 891.

[117] Saddam Hussein iria passar de "grande amigo e aliado" dessa época ao "ditador sanguinário" da virada do século.

Leste pela Indonésia, jamais aceita juridicamente por Portugal pelas Nações Unidas[118]. O Brasil, ainda que de forma discreta, apoiava a postura de Lisboa nos foros internacionais, sem que isso chegasse a prejudicar o relacionamento bilateral com a Indonésia.

Os países da América Latina e do Caribe, sem condições de exercer qualquer influência significativa nos principais focos de conflito pelo mundo afora, têm relativamente reduzida relevância no contexto da Guerra Fria. Há várias tentativas de buscar apoio econômico dos EUA para o desenvolvimento da região ou de explorar vias alternativas de desenvolvimento, mas nenhuma delas obtém êxito pleno ou continuado. No campo político, Washington trata com igual bonomia os processos de volta à normalidade institucional em muitos países da área e a manutenção, em outros, de regimes sistematicamente acusados de desrespeito à democracia e aos direitos humanos. Só em alguns casos específicos e com a chegada de Ronald Reagan à Casa Branca, o governo norte-americano interveio de forma mais direta, como na Nicarágua (1983-88), em El Salvador (anos 80) e em Granada (1983). Cuba – cuja economia começara a ser virtualmente abandonada por Moscou com o advento da "*Glasnost*" e da "*Perestroika*" – havia tido sua capacidade de ação no exterior imensamente reduzida e assim, para Washington, deixara de ser alvo de preocupação maior, para passar a ser apenas um "incômodo" localizado.

Na Bolívia, no Uruguai, na Argentina, no Brasil, no Peru e no Equador vão sendo trilhados os caminhos possíveis de redemocratização, cada um em função de suas características sócio-políticas específicas. A única exceção a essa tendência é o Chile, onde o regime encabeçado pelo General Augusto Pinochet Ugarte, implantado em 1973, se estenderá até 1990.

A Venezuela não dá sinais exteriores das controvérsias internas que iriam ensejar grandes tumultos na virada do século. A Colômbia continua ressaltando sua tradição de ser a única república sul-americana que se mantém democrática desde a independência, enquanto cuida em manter silêncio sobre o fato de, desde então, viver num ambiente quase ininterrupto de visível guerra civil, com muitos milhares de mortos.

O Suriname e a Guiana, desde suas respectivas independências com problemas endêmicos de animosidades internas, fragilidade administrativa e elevados índices de corrupção, têm relevância para o Brasil por serem países

[118] Vide CUNHA, João Solano C. da. *A Questão do Timor-Leste: origens e evolução*. Brasília, Instituto Rio Branco/FUNAG, 1997. pp 18-19.

limítrofes e amazônicos. São tratados, contudo, mais como eventual fonte de riscos fronteiriços do que como parceiros efetivos em projeto de integração regional.

Para fechar o arco em torno do território brasileiro, mencione-se a Guiana Francesa. Ainda que formalmente constitua em departamento ultramarino, trata-se de um enclave colonial que persiste em nosso continente, onde sua metrópole mantém a importante base de lançamentos de satélites de Kourou.

Na perspectiva econômica, os anos 80 representam uma década de profundas transformações estruturais. A crescente e abundante liquidez internacional, provocada pela primeira crise do petróleo, transforma-se, com a política de vertiginosa elevação dos juros conduzida pelos EUA, numa crise de primeira grandeza para os países que haviam vinculado seus investimentos ao acentuado endividamento externo. A nova realidade impõe-se de maneira aguda e negativa nas contas externas dos países latino-americanos. A crise da dívida externa é um denominador comum para as economias da região e seus efeitos tanto contribuem para o desgaste dos regimes autoritários como para dificultar o estabelecimento de regimes mais abertos.

Na perspectiva política, com a posse de Ronald Reagan, o governo norte-americano retoma a intensificação do conflito Leste-Oeste. A isso soma-se a mudança da liderança soviética, com a assunção de Mikhail Gorbachev. Com ele, uma nova geração alcança o poder na URSS. Culmina assim o processo iniciado com a morte de Leonid Brezhnev e a rápida sequência de mandatários da velha guarda que o sucederam, em que novas diretrizes internas irão enfraquecer de modo irreversível a influência externa do regime comunista de Moscou.

Em 1985, portanto, os dois eixos divisórios do mundo pós-guerra estão nitidamente traçados e reativados: o Leste-Oeste, caracterizado pela confrontação ideológica, e o Norte-Sul, decorrente do desequilíbrio econômico, da recessão mundial e da escalada fragilizante dos juros financeiros.

Essa é, em linhas muito gerais, a conjuntura multifacética e cheia de incertezas com que se defronta o Presidente José Sarney ao assumir a responsabilidade de conduzir o Brasil.

I. 3. A Interação do Interno e do Externo

A interação das conjunturas interna e externa delimitará o espaço no qual o Brasil redemocratizado poderá formular e executar sua política externa

a partir de 1985, bem como indicará a direção e a intensidade das ações para redefinir a inserção do País no mundo.

O início da Nova República dá a largada para uma disputa política pelo poder, não mais de forças democráticas a enfrentar tendências autoritárias, mas entre partidos que asseveram a democracia como pilar do Estado brasileiro, pela primazia na definição dos rumos da organização da sociedade no novo cenário aberto e pluripartidário[119]. A legalidade irá trazer à luz os membros do Partido Comunista Brasileiro (PCB), o velho "Partidão" da linha soviética, e do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), mais identificado com a linha maoista. A liberdade de expressão partidária fará aflorar um novo desmembramento, que se vai aglutinar em torno do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Os embates político-partidários dar-se-ão no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, prometida no Manifesto divulgado pela Aliança Democrática, que levara a chapa Tancredo-Sarney à vitória e que constituía a base de apoio parlamentar do novo governo. Como explica o Presidente José Sarney, a iniciativa talvez fosse um gesto por demais ousado para a recém-renascida democracia brasileira e é possível, se não provável, que o Presidente Tancredo a tivesse adiado e mesmo transformado em pontuais alterações constitucionais[120]. O Presidente Sarney, contudo, não congregava apoio político suficiente para desconsiderar ou modificar esse compromisso[121]. Na síntese

[119] O próprio PMDB, que até então abrigara sob sua legenda uma diversidade de tendências e do qual já se haviam desprendido os representantes do PDT, PTB e PT, ainda será a fonte para o surgimento de outros partidos.

[120] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2005.

[121] No dia 7 de maio de 1985 o Presidente Sarney assina mensagem ao Congresso propondo o reestabelecimento de eleições diretas bem como a liberdade de criação de partidos políticos. A proposta se transformaria na Emenda Constitucional nº 25, aprovada no dia 15 do mesmo mês pelas mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Vide *Constituições Brasileiras*, *Volume VIa*: 1969. Brasília, Senado Federal, 2002. pp. 147-151. As palavras do Presidente da República são eloquentes: "Fiz questão de convidar homens de todos os partidos para que assistissem a esta solenidade, porque se trata de um ato que não diz respeito somente aos nossos partidos, aos partidos que compõem a Aliança Democrática. É sobretudo um ato que diz respeito a uma vontade unânime da própria Nação brasileira, a que todos nós devemos nos curvar, e que está acima de todos os partidos, de todas as tendências, por que representa um grande anseio nacional." Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1985*. Brasília, Presidência da República, 1990. pp. 71.

No dia 28 de junho do mesmo ano o Presidente envia ao Congresso a proposta de convocação da Assembléia Nacional Constituinte, que se transformaria na Emenda Constitucional nº 26, aprovada em 27 de novembro do mesmo ano. Vide TÁCITO, Caio. *Constituições Brasileiras, Volume VIa*: 1969. Brasília, Senado Federal, 2002. pp. 152-154.

conclusiva de Sarney[122]: "Tancredo poderia ter imprimido direção e ênfase menos arriscadas para a evolução política brasileira. Eu não. Minha única opção para legitimar meu mandato era o de conduzir uma descompressão imediata e total para as expectativas que se haviam acumulado".

No plano econômico, diante das dificuldades em fechar as contas do País, Sarney aposta no desenvolvimento. Além de sua crença pessoal, vê como única saída a opção por uma política em que se tentasse "arrumar a casa" dentro do crescimento e da inclusão social. Tarefa das mais difíceis e que irá requerer inovações de natureza heterodoxa. Para um Vice inesperadamente elevado a Presidente não estava aberta a alternativa de implantação de ações ortodoxas com tintas recessivas. Para um mandatário com frágeis sustentações parlamentares era impossível compatibilizar a cristalização da abertura democrática com uma economia sem crescimento. Essa linha de ação irá se refletir no plano internacional.

Com a atenção dos atores políticos concentrada na acelerada dinâmica interna e a sensação de que a política externa já estava assentada em bases consensuadas pela sociedade, o novo Governo viu desimpedidas as opções para sua ação internacional. A manutenção do universalismo conduzido pelo Governo anterior não traria reações adversas, mas as credenciais democráticas do País abririam novas perspectivas no mundo. Esse é um ponto marcante que o Presidente ressalta: se na política interna sua ação era limitada pelas condicionantes existentes, no plano externo tinha o mandatário liberdade para atuar de forma significativamente mais desimpedida[123].

O acirramento do conflito Leste-Oeste, à diferença de períodos anteriores quando se projetava de forma indireta, a essa altura está mais concentrado num embate direto EUA e URSS e produz na América Latina uma relativa abertura de espaços, na qual os países da região, agrupados pela mazela comum da dívida externa, vêem a oportunidade de concertar políticas e aproximar destinos.

No entorno imediato, que a própria geografia impunha como prioritário, a coincidência de regimes democráticos na Argentina e no Uruguai dava uma nova base para o relacionamento. Durante o Governo Figueiredo, a antiga e ferrenha animosidade argentina se transformara em espírito de distensão e Sarney vislumbra a oportunidade de estabelecer com seu colega argentino, Raúl Alfonsín, um ambicioso programa de integração e sepultar definitivamente os diferendos que colocavam historicamente os dois países em rota de colisão.

[122] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2005.
[123] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

Nas fronteiras amazônicas, novamente a coincidência democrática impulsionaria os contatos bilaterais e alimentaria esperanças de inauguração de um ciclo de efetiva colaboração sub-regional, já dispondo dos mecanismos criados pelo Tratado de Cooperação Amazônica (TCA).

Com os EUA, a credencial democrática que o Brasil passava a ostentar inegavelmente facilitava o diálogo, mas não era, por si só, suficiente para persuadir Washington a dedicar uma atenção maior ao País e, de forma geral, ao Hemisfério.

Em suma, o Presidente Sarney iniciava seu mandato com um amplo leque de possibilidades a serem exploradas no âmbito diplomático.

Trabalhos já publicados debruçam-se sobre a questão da transição política. Alguns incluem o caso brasileiro no âmbito de análise mais ampla e comparativa entre processos ocorridos ao redor do mundo[124] na busca de algum grau de sistematização que permita identificar elementos comuns e/ou marcas distintivas. Outros tratam, sob prismas diversos, especificamente do caso brasileiro[125]. Em todos, com distintos graus de profundidade de análise, ressalta o fato de que o caso brasileiro pautou-se por uma transição negociada e não-traumática.

Poucos, contudo, são os estudos existentes[126] que se centram no debate entre regime político e política externa. Como afirma o Professor Amado Cervo em trabalho que visa a resgatar essa lacuna[127]:

---

[124] Vide LINZ, Juan J., STEPAN, Alfred. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and post-communist Europe*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996. Vide O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe C. *Transitions from Authoritarian Rule: tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986. Vide SMITH, Peter H. *Democracy in Latin America*. New York, Oxford University Press, 2005.

[125] Apenas para exemplificar, vide: STEPAN, Alfred. *Os Militares: da abertura à nova república*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986. SKIDMORE, Thomas E. . *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988. DIMENSTEIN, Gilberto, NEGREIROS, José, NOBLAT, Ricardo, LOPES, Roberto, FERNANDES, Roberto. *O Complô que Elegeu Tancredo*. Rio de Janeiro, Editora JB, 1985. LAMOUNIER, Bolívar. *Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira*. São Paulo, Augurium, 2005.

[126] Vide SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *Foreign Policy and Political Regime.* Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2003. Vide LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro.* São Paulo, Perspectiva, 2001. Vide FONSECA JR., Gelson. *A Legitimidade e outras Questões Internacionais: poder e ética entre as nações.* São Paulo, Paz e Terra, 1998. Vide CERVO, Amado. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo, Saraiva, 2008.

[127] Vide CERVO, Amado. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo, Saraiva, 2008. pp. 34.

"A relação entre regime político e política exterior ocupa reduzido espaço na literatura especializada sobre relações internacionais. Ocupa menos ainda a transição propriamente dita entre regimes, governo, partidos e ideologia."

O autor reconhece a dificuldade da tarefa de buscar a vinculação entre as duas áreas. No próprio caso brasileiro há momentos em que a ligação parece clara – como, por exemplo, em 1964, quando da passagem de um regime democrático para o autoritarismo militar, que se reflete diretamente na condução da política externa – e outros em que há alterações na condução dos negócios externos do País dentro do mesmo regime – como é o caso da política externa brasileira desde a assunção do Presidente Costa e Silva e que irá encontrar seu paradigma na gestão Geisel.

O presente estudo não se propõe ingressar no complexo debate teórico sobre a questão nem comparar o processo brasileiro a qualquer outro. Tem por objetivo, sim, demonstrar de modo concreto que, com a transição política para a Nova República, reincorporou-se a democracia ao conjunto de valores que alicerçam a política externa brasileira e, dessa forma, empreendeu-se a reformulação das diretrizes da inserção internacional do País.

Alguns estudiosos concentram-se na vertente exclusivamente econômica da inserção externa brasileira para afirmar que não houve reflexo exterior das mudanças ocorridas com a transição política interna, representada pela Nova República, e sim mera continuidade das linhas adotadas pelos últimos governos militares.

Nas palavras do Professor Amado Cervo[128]:

"A transição do regime militar para o civil, em 1985, afetou superficialmente a política exterior e o modelo de inserção internacional. Nessa década, apareceram as primeiras críticas ao desenvolvimentismo, ao qual atribuíam-se desvios e vícios acumulados durante o longo curso anterior, tais como o protecionismo exagerado concedido ao mercado e ao empreendimento interno, a baixa competitividade sistêmica da indústria e dos serviços nacionais, a baixa capacidade de investimento do estado, a instabilidade monetária e a

[128] Vide CERVO, Amado. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo, Saraiva, 2008. pp. 50.

vulnerabilidade financeira provocada pelo volume da dívida externa. A transição institucional e legal vinha sendo preparada desde 1974, pela chamada abertura política. Por sua vez, a transição do modelo de inserção internacional do País também vinha sendo preparada, como revelam dois fatos significativos: a cooperação bilateral que conduziu ao processo de integração com a criação de um eixo entre o Brasil de José Sarney e a Argentina de Raúl Alfonsín foi lançada pelos regimes militares, mediante entendimentos para exploração dos rios da Bacia do Prata e a cooperação na área nuclear; por outro lado, também perspassou a mudança do regime a tese brasileira acerca da solução dos conflitos na América Central e no Caribe pela superação prévia da miséria popular em oposição à estratégia norte-americana de enquadramento desses conflitos no esquema da Guerra Fria."

Segundo as Professoras Mônica Hirst e Maria Regina Soares de Lima[129]:

"Además de las restricciones internas, se tornaron particularmente activas las limitaciones externas que influyen sobre la capacidad de negociación de Brasil en el sistema internacional. La crisis de credibilidad del gobierno de Sarney coincide con un momento particularmente desfavorable para la negociación de los intereses brasileros frente a los países industrializados, y en especial ante la potencia hegemónica. La confrontación de las tendencias de multilaterización e integración del orden capitalista internacional junto a la reciente distención militar-estratégica del sistema bipolar de poder, se revelaron como fenómenos escasamente benéficos para América Latina como un todo, y para América del Sur en particular. Frente a ese panorama se observa un inexorable retraimento de la política exterior brasilera a partir de mediados de la década de los ochenta. Sin descartar pasos significativos como la creación de un diálogo político con la Unión Soviética, o el restablecimiento de las

[129] Vide HIRST, Monica, SOARES DE LIMA, Maria Regina: "*Crisis y y Toma de Decisión en la Política Exterior Brasileña: el programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática con Estados Unidos*". In: RUSSEL, Roberto (Org.). *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*. Buenos Aires, RIAL, 1990. pp. 66.

relaciones diplomáticas con Cuba, desde una perspectiva generalizadora fueron limitadas las iniciativas de Brasil en el escenario internacional. Encubierta por una vistosa diplomacia presidencial, la política exterior brasilera reveló en el período de gobierno de transición menor dinamismo que en los últimos años del régimen militar."

Não é demasiado voltar a ressaltar ponto já mencionado: a Nova República manteve as características de inserção econômica internacional do País, não somente por crer no desenvolvimento interno como exclusivo caminho para o avanço sócio-econômico da sociedade brasileira como pelas vinculações percebidas entre o incremento dos índices econômicos e a própria viabilidade política do novo regime. Trata-se claramente de área em que há continuidade da faceta "desenvolvimentista" da política externa brasileira, característica que encontra seus primórdios no primeiro Governo Vargas.

Entende o autor que mesmo essa vertente receberá o impacto da incorporação do valor democrático na matriz da atuação externa conduzida pelo Governo Sarney. No relacionamento com os EUA haverá a tentativa de valer-se da nova credencial para buscar a alteração da estrutura dos entendimentos bilaterais e, por conseguinte, abrir um novo caminho para solucionar a questão do endividamento externo brasileiro. O resultado almejado será em parte frustrado, o que servirá para mostrar os limites de efetividade que o novo perfil político interno do País possui no cenário externo. Isso não invalida a iniciativa do Governo nem minimiza a importância que essas mesmas credenciais terão em outras áreas. À vertente "desenvolvimentista" da política exterior brasileira será acrescido o pilar democrático como baliza do discurso e, em boa medida, também da prática diplomática.

Na América do Sul, ainda que o início da aproximação com a Argentina deva ser creditada ao governo anterior, é difícil visualizar um cenário hipotético no qual dois regimes militares e autoritários pudessem alcançar o mesmo nível de integração – e o compromisso com essa orientação – sem o respaldo de um valor político como o da democracia. De forma análoga, é sob o signo da democracia que o Governo brasileiro afastará definitivamente os receios de seus vizinhos sobre suas intenções e poderá dar novo ímpeto a projetos de aproximação anteriormente iniciados.

No campo multilateral, o novo perfil democrático se refletirá de modo mais direto. Nas Nações Unidas, na OEA ou mesmo nos novos foros

subregionais estabelecidos, o País alinhará seu discurso interno ao externo na busca de uma democratização das estruturas do sistema internacional. Até mesmo no GATT, embora de forma indireta, o novo perfil democrático irá produzir uma inflexão na atitude do Brasil no âmbito das negociações comerciais, nas quais o Governo brasileiro, sem abrir mão dos interesses nacionais, adota postura mais construtiva.

Talvez em nenhuma outra área esse novo valor tenha seu reflexo mais claramente identificado do que no tratamento dos temas dos direitos humanos e do meio ambiente.

A análise do início da reformulação das diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia deve, portanto, partir de uma visão mais ampla e abrangente.

O Conselheiro Alexandre Parola, em seu estudo sobre a "Crítica da ordem injusta", afirma[130]:

> *"No que segue, essa apresentação preliminar das linhas conceituais que delineiam o pragmatismo democrático ganha força histórica concreta. Em seus traços mais gerais, o argumento que defendo é que a política externa do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva pode ser entendida como o amadurecimento do longo processo, iniciado no momento da reconquista democrática, de elaboração de um novo paradigma de política externa. No restante da presente seção, procuro reconstituir a linha evolutiva – inaugurada durante a gestão do Presidente José Sarney e que se prolonga até o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso – ao longo do qual se desenvolvem formas democráticas de definição, promoção e defesa do interesse nacional."*

Na mesma linha cabe a síntese apontada pelo Ministro Celso Lafer em sua obra "A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira"[131]:

---

[130] Vide PAROLA, Alexandre Guido Lopes. *Crítica da ordem injusta: dimensões normativas e desafios práticos na busca da ordem e justiça nas relações internacionais. Uma visão brasileira*. LI Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília, Instituto Rio Branco, 2007. pp. 166.

[131] Vide LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado , presente e futuro.* São Paulo, Perspectiva, 2001. pp. 104-105.

> *"A bem sucedida transição democrática, levada a cabo com a eleição de Tancredo Neves, conferiu à política externa na presidência de José Sarney (1985-1989), no campo dos valores, um componente importante de legitimidade. Soube o presidente Sarney, com a colaboração do Itamaraty nas gestões Olavo Setúbal (1985-1986) e Roberto de Abreu Sodré (1986-1990), recuperar a projeção internacional do Brasil como Estado de Direito, retificando a visão de inspiração militar – por exemplo em matéria de direitos humanos – e valorizando o elemento positivo representado pela normalização democrática. Assim, no quadro das linhas básicas de uma política externa inspirada pelo "nacionalismo de fins", a presidência Sarney moveu-se, como apontou Luiz Felipe de Seixas Corrêa, no plano interno pelas linhas-mestras da reforma política e do ajuste econômico; no plano externo, pela busca de parcerias multilaterais e bilaterais voltadas para a configuração de mecanismos de inserção que contribuíssem para o desenvolvimento, no quadro político-econômico e financeiro do sistema internacional da segunda metade da década de 1980."*

Já transcorrida mais da metade do seu mandato, o Governo Sarney passará a ter sua atuação no âmbito internacional balizada e respaldada por alguns importantes preceitos explicitados na nova Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988. No texto constitucional anterior, que vigorava desde 1969, fixavam-se parâmetros para a ação diplomática apenas com relação à solução de conflitos internacionais, por confirmar a já tradicional prática brasileira da via pacífica e vedar a guerra de conquista[132]. A Carta Magna de 1988, porém, reiterará aquela linha mestra pacifista e irá muito além, ao elencar, no seu artigo 4º, os dez princípios pelos quais o Brasil irá reger-se nas suas relações internacionais. No parágrafo único desse artigo fica determinado um objetivo de enorme magnitude: a diplomacia brasileira

---

[132] Emenda Constitucional nº. 1, de 17 de outubro de 1969:
"Art. 7º Os conflitos internacionais deverão ser resolvidos por negociações diretas, arbitragem e outros meios pacíficos, com a cooperação dos organismos internacionais de que o Brasil participe.
Parágrafo único. É vedada a guerra de conquista."
Vide TÁCITO, Caio. *Constituições Brasileiras*, *Volume VIa*: 1969. Brasília, Senado Federal, 2002. pp. 17.

fica obrigada, por força de norma constitucional, a buscar "a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações" [133].

A importância dessa inovação constitucional é profunda[134].

Nos próximos capítulos, procurar-se-á expor como o Chefe de Estado assumiu a responsabilidade de fixar e/ou aprovar as principais linhas de ação no campo externo, contando com a colaboração de seus dois Chanceleres (Setúbal e Abreu Sodré), confiante na competência dos quadros profissionais do Itamaraty, porém decidido a reforçá-la com o peso político de sua participação direta nessa atuação inovadora.

---

[133] Constituição Federal de 1988:
"Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político.
Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações."
Vide TÁCITO, Caio. *Constituições Brasileiras Volume VII: 1988*. Brasília, Senado Federal, 2002. pp. 62.

[134] Vide DALLARI, Pedro. *Constituição e Relações Exteriores*. São Paulo, Saraiva, 1994.

II. O Contexto Bilateral

"Quereis a prosperidade da Nação? Derramai o bálsamo da conciliação e por vossos atos inspirai ao país a maior confiança possível no seu futuro."

José Maria da Silva Paranhos, Visconde do Rio Branco[135]

A política externa brasileira havia muito assumira a característica de estar centrada no desenvolvimento econômico-social do País e, nesse sentido, buscava diversificar seus relacionamentos em todos os planos de atuação externa[136]. Essa diretriz não privilegiava necessariamente áreas específicas e em todas apresentava um discurso coordenado em busca da satisfação dos interesses nacionais. A ênfase era, naturalmente, modulada pelas particularidades exibidas na conformação de cada cenário, pelos métodos de interlocução e pelos tempos próprios de maturação no tratamento de cada um dos temas e questões.

[135] Artigo no Jornal do Commercio, 1848. Vide BESOUCHET, Lidia. *José Maria Paranhos, Visconde do Rio Branco*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1985. pp. 60.
[136] "Com maior ou menor ênfase, avanços e recuos, assim tem sido a política exterior do Brasil (...) até nossos dias." Vide CERVO, Amado, BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil,* 2ª. ed., Brasília, Universidade de Brasília, 2002. pp. 288.

Este capítulo visa a analisar a condução das relações bilaterais do Brasil pelo Governo Sarney, tanto no âmbito hemisférico como no extra-hemisférico.

II. 1. Hemisférico

É da obra de José Ortega y Gasset a melhor indicação da importância do entorno imediato para um País[137]: "Eu sou eu e minha circunstância: se não salvo a ela não me salvo eu." A inserção do Brasil nas Américas reflete o passado da expansão européia a partir do século XVI. Desde os primórdios da sua formação, o Brasil vai se individualizar como presença implantada por Portugal na América, rodeada por entidades de língua espanhola. Além disso, o Brasil vai conviver no âmbito hemisférico com o crescimento da colonização anglo-saxã na porção setentrional do Novo Mundo.

Essas circunstâncias factuais desembocam, inexoravelmente, em duas áreas prioritárias para a diplomacia brasileira: a das relações assimétricas com a superpotência do Norte e a das interações no plano da simetria com seus vizinhos do subcontinente sul-americano, onde as fronteiras físicas são compartilhadas ou muito próximas (casos do Chile e do Equador). Dada a natureza finita dos recursos dedicados à ação diplomática, os temas relacionados especificamente com os países da América Central e da bacia oceânica do Caribe não podiam receber a mesma intensidade de tratamento. Aliás, a observação histórica mostra que essa relatividade de importância para o Brasil só se alterava quando qualquer desses países passava a ser objeto de atenção especial por parte dos EUA e/ou de outros países sul-americanos. A título elucidativo, compare-se o grau de interesse com que o Brasil olhava para Cuba até a derrubada do governo Fulgencio Batista e após a implantação do regime de Fidel Castro.

A dualidade linguística no subcontinente sul-americano trouxe como espécie de herança o antagonismo e a desconfiança que historicamente marcavam as relações entre Portugal e Espanha. As diferenças surgidas no período colonial se projetaram na evolução política da região. Da fragmentação das colônias da coroa espanhola, tornadas independentes sob a bandeira do republicanismo, distingue-se o processo de emancipação da

[137] Frase de José Ortega y Gasset, escrita em seu livro *Meditaciones del Quijote*, publicado em Madri, em 1914, por muitos considerada como a melhor síntese de todo o seu vigoroso pensamento filosófico.

colônia lusitana, do qual emerge um Brasil com território mantido integrado sob a égide de um regime monárquico.

Aos diplomatas e estadistas do Brasil-Colônia, do Império e do início da República, deve a Nação brasileira a construção de um País livre de ter em sua agenda externa o passivo de controvérsias sobre suas fronteiras. A obra magistral do Barão do Rio Branco, que coroa a atuação competente e silenciosa de seus predecessores nessa tarefa, encerra um capítulo da política externa brasileira e deixa seus sucessores liberados do tratamento de questões que, até o presente, sobrecarregam a pauta político-diplomática de muitos dos países vizinhos[138]. Evidentemente, graças a isso e como bem ensina a tradição oral do Itamaraty, "o Brasil não tem problemas de fronteira, mas pode ter – e tem – problemas na fronteira".

A rivalidade ibérica transplantada para o Novo Mundo fez-se mais nítida e persistente na bacia do Rio da Prata. Em contraste com a Amazônia, o estuário representava região de fronteira viva onde, tanto portugueses e espanhóis, quanto depois brasileiros, argentinos, paraguaios e uruguaios, tinham contato direto[139]. No passado não muito remoto, imaginava-se que do controle dessa região decorreria o controle de todo o subcontinente. Essa premissa derivava de preocupações geopolíticas ligadas ao controle das vias de acesso ao coração do continente e de questões econômico-comerciais resultantes do volume de trocas que fluía pelo estuário platino. Dele dependiam, de modo vital, as trocas entre Buenos Aires e Montevidéu com a Europa, quase toda a atividade comercial da área mesopotâmica (que abrangia as províncias argentinas de Corrientes e Entrerrios e o Paraguai), parte do

[138] A título de exemplo: os limites da Argentina com o Chile na área do Canal de Beagle só iriam ser encerrados na década de 1980; a questão das Malvinas, tema incluído numa discussão maior sobre a ocupação britânica de arquipélago considerado pela Argentina parte integrante de seu território nacional, continua sem solução definitiva; os limites entre o Peru e a Bolívia, de um lado, e o Chile, de outro, embora tenham sido objeto de tratados, continuam até o presente como temas que conturbam as relações bilaterais desses países; a reivindicação da Venezuela sobre quase metade do território da Guiana (área conhecida como Guiana-Essequibo) é reiterada aberta e oficialmente por Caracas, apesar de ter a questão sido decidida, no final do século XIX, por laudo arbitral; os enfrentamentos entre o Peru e o Equador sobre a Cordilheira Condor, que motivaram dois enfrentamentos armados na segunda metade do século XX, somente foram encerrados formalmente na década de 90, com a intermediação dos quatro países-garantes do primeiro acordo de paz (Protocolo do Rio, de janeiro de 1942), entre eles o Brasil.

[139] Vide MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *O Expansionismo Brasileiro e a Formação dos Estados na Bacia do Prata: da colonização à guerra da tríplice aliança*. 2ª. ed.. São Paulo, UnB/Ensaio, 1996. pp. 24-25.

escoamento das riquezas bolivianas do Cerro de Potosí e o acesso ao oeste brasileiro (MatoGrosso)[140]. No Prata esteve concentrada a atenção da Coroa portuguesa e dos vários gabinetes do Império[141]; o confronto interminável pelo controle do estuário platino ensejou logo de início a interferência interessada da Inglaterra, que acabaria por fazer nascer a República Oriental do Uruguai.

Sarney tinha um claro entendimento dessas contingências históricas e a nítida convicção de que as credenciais democráticas do novo governo brasileiro poderiam vir a ser instrumentais na inversão de uma lógica perversa que mantinha esses países "de costas uns para os outros". Suas próprias palavras são reveladoras[142]:

> *"Na minha consciência de conhecedor da História, eu tinha o sentimento de que nossa relação com a Argentina, como estava, uma relação de conflito, não tinha nenhuma base na realidade. Nós herdamos uma briga que vinha da Península Ibérica entre Portugal e Espanha. Nós herdamos aquela ideia errada de quem dominasse o Prata dominava o coração da América. Daí nasceu essa rivalidade, que foi alimentada pela História, mas sem base nenhuma."*

Acreditava nessa nova disposição como o início de um projeto comum que auxiliaria os países da região a buscar uma nova inserção soberana no mundo. Calcado no consenso que a política externa havia alcançado internamente e valendo-se da pouca atenção que o tema suscitava na classe política, absorvida na dinâmica da política brasileira, pôde o Presidente empreender uma atuação externa que tinha por prioridade a América Latina e, em especial, a América do Sul e o relacionamento com a Argentina como eixo de sustentação[143].

---

[140] Vide CERVO, Amado, RAPOPORT, Mario (Orgs.). *História do Cone Sul*. Brasília, Universidade de Brasília, 1998. pp. 14-15.

[141] Vide ARAÚJO, João Hermes Pereira de, AZAMBUJA, Marcos, RICUPERO, Rubens. *Três Ensaios sobre Diplomacia Brasileira*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1989. pp. 38-47.

[142] Vide SARNEY, José. *Vinte anos de Democracia. Volume 2*. Brasília, Senado Federal, 2005. pp. 272.

[143] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2005.

II. 1. 1. Argentina e Cone Sul

Em momentos dispersos ao longo de suas vidas independentes, Brasil e Argentina expressaram desejos de aproximação produtiva. Alguns dos principais exemplos desses episódios são: a aliança selada entre "o governo de Sua Majestade o Imperador do Brasil, o governo da República Argentina e o governo da República Oriental do Uruguai "[144] para enfrentar a agressão do ditador paraguaio Francisco Solano López; as históricas visitas ao Rio de Janeiro do presidente argentino Julio Roca, em 1899, e a Buenos Aires, de Campos Sales, em 1900, que marcaram um período de intensos entendimentos[145]; a visita do presidente argentino Roque Sáenz Peña ao Rio de Janeiro (1910), quando proclama que "tudo nos une, nada nos separa"; a visita ao Rio de Janeiro do presidente Agustin Justo, quando são assinados um Tratado Antibélico de Não-Agressão e Conciliação (juntamente com Chile, México, Paraguai e Uruguai) e convênios sobre comércio e navegação e sobre intercâmbio comercial e turístico (1933)[146]; a visita a Buenos Aires (1935) de Getúlio Vargas, que faz, ao longo de seus quinze anos de governo, vários gestos pelo estreitamento das relações[147]; as iniciativas nos governos Juscelino, Jânio e Goulart[148], que vão encontrar eco nos planos do presidente argentino Arturo Frondizi, num contexto inovador de desenvolvimentismo coordenado.

Não é possível em espaço tão exíguo, nem é objetivo deste trabalho, fazer um relato sequencial detalhado do relacionamento entre o Brasil e a Argentina. É, contudo, admissível afirmar que, ao chegar-se à década de 1970, os dois maiores países e as duas maiores economias da América do Sul haviam concentrado suas divergências na questão do aproveitamento do rio Paraná e seus afluentes.

O Brasil havia lançado o projeto de construção, em parceria plena com o Paraguai, de uma grande usina hidrelétrica pouco a montante da confluência

---

[144] Assim consta do tratado, cujo texto está disponível no sítio da Internet www.unificado.com.br/calendario/05/tratado.htm, acessado em 12 de janeiro de 2008.

[145] Vide DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro, Topbooks, 1999. pp. 263.

[146] Vide estudo intitulado "Relações Brasil-Argentina – Uma análise dos avanços e recuos", do Conselheiro Alessandro Warley Candeas, cujo texto está disponível no sítio da Internet www.caei.com.ar, acessado em 12 de janeiro de 2008.

[147] Vide DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro, Topbooks, 1999. pp. 258.

[148] Vide DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro, Topbooks, 1999. pp. 294.

do rio Iguaçu com o Paraná, na altura da ilha de Itaipu (que daria seu nome ao mega-empreendimento).

A Argentina logo procurou impedir a efetivação do projeto[149], tentando acrescentar um efeito suspensivo ao princípio internacional da consulta prévia entre os países banhados por rios internacionais sucessivos (ou contíguos), que havia sido criado apenas para obviar eventuais prejuízos sensíveis decorrentes do aproveitamento hídrico por um país a quaisquer dos demais ribeirinhos[150]. O Brasil sempre sustentou a primazia do princípio da responsabilidade jurídica dos Estados na questão dos aproveitamentos hidrelétricos[151]. Na Bacia do Prata, quando do início das obras da barragem e usina hidrelétrica em Jupiá (Usina Hidrelétrica Engenheiro Souza Dias, no rio Paraná, entre as cidades de Andradina e Castilho, SP e Três Lagoas, MS), todas as informações técnicas foram entregues às autoridades dos dois ribeirinhos inferiores (Paraguai e Argentina). O Itamaraty, nas longas e difíceis negociações com a Argentina na chamada "Questão de Itaipu-Corpus", referia-se àquele procedimento como a "Prática de Jupiá"[152]. Com esse procedimento, o Brasil sustentava seu respeito à obrigação de não causar prejuízo sensível aos ribeirinhos inferiores, o que poderia ser interpretado como reconhecimento tácito do mecanismo da consulta prévia; contudo, jamais aceitou – nem poderia aceitar – o efeito suspensivo que a Argentina pretendia agregar a esse mecanismo[153].

---

[149] Vide MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930/1992)*. Brasília, DF, Universidade de Brasília, 1993. pp 222-223.

[150] Convém sublinhar aqui esse aspecto geral do princípio jurídico. Dadas as características da oposição argentina ao projeto brasileiro-paraguaio, tende-se a pensar em termos de prejuízos que um ribeirinho superior possa causar ao inferior, quando, na realidade, a possibilidade de prejuízos também existe no sentido inverso. Vide GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um Empregado do Itamaraty.* Rio de Janeiro, Siciliano, 1992. pp 92-93.

[151] Vide GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um Empregado do Itamaraty.* Rio de Janeiro, Siciliano, 1992. pp 92-93.

[152] Vide MONIZ BANDEIRA. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul 1870-2003)*, 2ª. ed.. Rio de Janeiro, Revan, 2003. pp 413-414.

[153] Detalhamento da posição brasileira pode ser recolhido nas memórias do Embaixador Gibson Barboza, Chanceler brasileiro na ocasião. Vide BARBOZA, Mario Gibson. *Na Diplomacia, o Traço Todo da Vida*., 2ª. ed.. Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves, 2002. pp 156-161. As memórias do Chanceler Saraiva Guerreiro também recolhem opinião sobre a questão da consulta prévia. Vide GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um Empregado do Itamaraty.* Rio de Janeiro, Siciliano, 1992, pp. 92-93.

O projeto brasileiro tinha dois objetivos principais: primeiro, assegurar o abastecimento energético da região Sudeste, onde se concentravam os dois principais parques industriais do País e que necessitavam de expansão substancial de oferta de eletricidade para acompanhar as elevadas taxas de seu crescimento; segundo, superar uma questão suscitada pelo Paraguai (em 1965) sobre o ponto de partida da "linha divisória pelo mais alto da Serra de Maracaju", objeto do Tratado de Limites assinado em Assunção, em 9 de janeiro de 1872, pelo Barão de Cotegipe e pelo Ministro Carlos Loizaga.

Havia um anteprojeto, esboçado pelo Engenheiro Octávio Marcondes Ferraz – conceituado idealizador e construtor da usina de Paulo Afonso no rio São Francisco –, situado a montante do desnível do Paraná conhecido por "Sete Quedas", ou seja, localizado integralmente em território brasileiro. A opção por erigir a barragem na altura de Itaipu, portanto no trecho do Paraná compartilhado com o Paraguai, atenderia não só à ingente necessidade de suprimento energético para o Brasil como faria desaparecer sob as águas do reservatório que a hidrelétrica criaria o ponto de fixação da linha limítrofe questionado pelo Paraguai. A solução, concebida pelo então Embaixador em Assunção, Mário Gibson Barboza, está relatada com riqueza de detalhes em seu livro de memórias[154].

Implícita no projeto da construção de Itaipu estava a vinculação do Paraguai ao Brasil, com abertura para a pequena economia guarani de imensa fonte de recursos capaz de alavancar seu desenvolvimento futuro. A concepção abrangia duas preocupações estratégicas, uma de natureza geográfica e outra de infra-estrutura econômica. Pela própria dimensão do empreendimento conjunto, pela certeza para o Paraguai de uma receita que equivaleria a muitas vezes o seu PIB, a constituição da empresa Itaipu Binacional fez cessar o até então tradicional movimento pendular daquele país entre Brasil e Argentina. Para o Brasil, o aumento da disponibilidade de energia a ser gerada representava ainda a ampliação considerável de sua vantagem econômica na região. Nessas duas vertentes, o resultado da construção da hidrelétrica desequilibrava a favor do Brasil a balança da capacidade de projetar influência na região. A questão passou, assim, a ser considerada pela Argentina como vital no embate que envolvia os dois países.

---

[154] Vide BARBOZA, Mario Gibson. *Na Diplomacia, o Traço Todo da Vida*., 2ª. ed.. Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves, 2002. pp 156-180.

A Argentina combateu a iniciativa brasileira em todas as frentes. Nas Nações Unidas[155], conseguiu que um projeto de resolução apresentado por sua delegação fosse aprovado em duas Assembleias Gerais sucessivas, pelo qual se estabelecia o efeito suspensivo das consultas prévias obrigatórias para empreendimentos hídricos[156]. No plano bilateral, procurou pressionar diretamente o Paraguai e o próprio Brasil, com alegações de futuros prejuízos ecológicos, que eram invocados simultaneamente para impedir a concessão de financiamentos internacionais requeridos para a obra. Por último, apresentou projeto de outra usina, também binacional (com o Paraguai), denominada Corpus, a jusante de Itaipu e a montante da futura barragem binacional de Apipê-Yaciretá, cuja construção fora acordada com o Paraguai em 1939 e até então não saíra do papel. Segundo a argumentação de Buenos Aires, a cota de saída em Itaipu inviabilizaria o projeto de Corpus, que era assim usado para tentar reduzir a rentabilidade do projeto brasileiro-paraguaio, de modo a induzir seu abandono.

A concomitância de regimes militares em Brasília e em Buenos Aires dava uma feição de risco de conflito a essa cada vez mais azeda controvérsia diplomática. Esse clima exacerbava uma corrida entre os dois países, não só em termos de armamento convencional, como também de programas de desenvolvimento de capacidade nuclear, e influía fortemente nas linhas de atuação diplomática de ambos, no que se referia à problemática nuclear no âmbito multilateral.

Mesmo após a conclusão da barragem de Itaipu, a acrimônia argentina não se arrefecia, apesar dos esforços do Itamaraty para desanuviar o ambiente bilateral. Esse quadro de animosidade só começou a ser desfeito com o

---

[155] Nas palavras de Rosendo Fraga: "Nas Nações Unidas, a Argentina consegue votações contundentes a seu favor, no tema da autorização, requerida para construir represas nos rios compartilhados. São vitórias diplomáticas numericamente importantes a favor da Argentina, mas que esfriam a relação bilateral, provocando distanciamento." Vide FRAGA, Rosendo. *A experiência histórica no Brasil e na Argentina de 1966 a 1983. Começo da convergência*. Texto disponível no sítio da internet www2.mre.gov.br/ipri/papers/argentina/artigo18.doc, acessado em 22 de dezembro de 2007.

[156] A primeira foi a Resolução da AGNU nº. 2995 (XXVII), de 15 de dezembro de 1972. Tal como havia alertado Buenos Aires, o governo brasileiro suspendeu todas as conversações bilaterais com a Argentina sobre a questão. No ano seguinte, a delegação argentina apresentou na AGNU projeto análogo, que foi aprovado como Resolução nº. 3129 (XXVIII), de 13 de dezembro de 1973, e o Brasil manteve a suspensão do diálogo bilateral. O impasse só foi superado após o chamado "Acordo de Nova York", entre os Chanceleres Mario Gibson Barboza e Bernardo McLoughlin. In BARBOZA, Mario Gibson. *Na Diplomacia, o Traço Todo da Vida*., 2ª. ed.. Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves, 2002. pp 171-177.

Acordo tripartite assinado no início do Governo Figueiredo[157]. A visita do Presidente brasileiro a Buenos Aires, a retribuição do Presidente Jorge Rafael Videla e a assinatura de vários acordos de cooperação, que iam do campo militar ao nuclear, davam indicação de que uma página da história estava por virar-se. A expectativa de uma aproximação mais efetiva, porém, não se consumou em decorrência da instabilidade política interna argentina, que eclodiu na esteira da derrota militar na Guerra das Malvinas, e da turbulenta transição de regimes que acabaria por resultar na eleição de Raúl Alfonsín, ocorrida ainda na gestão Figueiredo.

O Presidente Sarney tinha a convicção de que os dois países continuavam a viver uma rivalidade herdada, não condizente com as realidades do final do século XX. Brasil e Argentina não eram inimigos inconciliáveis[158]. Tinham, sim, como inimigos comuns a insuficiência de seu desenvolvimento em relação ao resto do mundo e as disparidades sociais de que padeciam suas sociedades. Os esforços empreendidos pelos dois países no embate estéril que travavam havia mais de um século representavam um desperdício de forças e deveriam ser redirecionados em um esforço comum para a construção de uma nova realidade. A fronteira não poderia ser uma linha de separação, mas, sim, servir de eixo de aproximação e de integração.

Imbuído dessa visão, na que talvez tenha sido a mais importante iniciativa de sua gestão no campo externo, enviou seu Chanceler, Olavo Setúbal, a Buenos Aires, em maio de 1985. A missão foi muito mais do que um gesto protocolar. Teve por objetivo transmitir ao Presidente Alfonsín a firme percepção que o mandatário brasileiro tinha das possibilidades positivas do relacionamento bilateral, bem como seu empenho por inverter a noção de rivalidade inevitável em outra: a da integração viável e necessária[159].

A menção à viagem, feita pelo Chanceler Olavo Setúbal por ocasião de seu pronunciamento na Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, em 4 de setembro de 1985, é apenas indicativa dessa intenção do Presidente, mas não deixa transparecer, talvez para manter sob reserva as tratativas em andamento, a profundidade que se deseja atribuir à iniciativa[160]:

---

[157] Vide GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um Empregado do Itamaraty.* Rio de Janeiro, Siciliano, 1992, pp. 95-99.
[158] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.
[159] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.
[160] Vide SETÚBAL. Olavo Egydio. *Diplomacia de Resultados:a gestão de Olavo Setúbal no Itamaraty*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1986. pp. 56.

"No que diz respeito à Argentina, que visitei em maio, creio que o balanço dos contatos realizados foi bastante positivo. O sentido da minha ida foi o de abrir o diálogo entre os dois novos Governos e proceder a um levantamento dos problemas existentes e à discussão de possíveis iniciativas visando à dinamização do relacionamento bilateral.

Realizei, nesse sentido, proveitosos contatos com o Presidente Alfonsín e com o Chanceler Dante Caputo. Trocamos ideias sobre temas de interesse comum, como dívida externa, situação na América Central e na América Latina em geral e abordamos também tópicos de relevância mais direta para as relações bilaterais, como a situação do intercâmbio comercial.

Brasil e Argentina defrontam-se hoje com ingentes problemas de natureza doméstica e externa. Dedicamos atenção especial ao desequilíbrio atualmente observado na balança de comércio, que vem resultando na acumulação de saldos crescentes em favor do Brasil. Esse descompasso tem causas estruturais, que devem ser estudadas com cuidado, pois sua manutenção em níveis excessivos gera problemas em áreas sensíveis nos dois países.

O interesse na preservação de um intercâmbio adequado com a Argentina levou-me, após o regresso ao Brasil, a propor ao Senhor Presidente da República a realização de uma reunião interministerial para estudar possíveis medidas governamentais de atenuação dos desequilíbrios hoje observados. A reunião foi realizada, sob a alta direção do Chefe de Governo, dela resultando a decisão de direcionarmos para aquele país parcelas de nossas importações de trigo e petróleo. Dessa forma, ficou patenteada nossa disposição de manter um relacionamento comercial mais equilibrado com a Argentina.

A situação de descompasso que se vinha observando constituía verdadeiro desafio à consecução de uma das preocupações básicas de nossa política externa, que é a cooperação entre nações em desenvolvimento. Se dois países que contam com tantas afinidades – a que se soma a proximidade física – não se revelarem capazes de estabelecer uma linha de ação comum efetiva, será muito difícil que a cooperação Sul-Sul venha a tornar-se uma realidade entre o Brasil e outros parceiros em desenvolvimento."

Cabe ainda ressaltar que, pela leitura do expediente no qual a Embaixada do Brasil em Buenos Aires transmitiu a proposta de programa do Chanceler Setúbal, ressaltava-se a antecipada importância que o Governo argentino atribuia à visita. O Chanceler argentino fizera questão de expressar seu empenho no sentido de proporcionar a Setúbal uma estada agradável em Buenos Aires e de poderem trocar ideias sobre os vários temas de interesse de ambos, numa atmosfera amistosa e de informalidade[161].

A visita a Buenos Aires marcou profundamente o Ministro Setúbal: o Presidente Sarney recorda-se da reunião para a avaliação da viagem que teve com seu Chanceler, de quem ouviu a mensagem de aceitação em avançar a proposta brasileira de integração[162]. Apesar da disposição de iniciar um projeto de integração, os argentinos estavam preocupados, no curto-prazo, com o desequilíbrio da balança comercial bilateral[163].

Como primeiro passo nessa empreitada, o Brasil efetuou o redirecionamento de suas compras externas de trigo e de petróleo, a fim de privilegiar dois importantes produtos de exportação da Argentina, como apontado pelo Chanceler Setúbal na Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal. A iniciativa, decidida na mais alta instância brasileira, passou a ser objeto de negociação entre os dois países e, logo de início, revelou as barreiras concretas que o processo de integração teria de superar. A Embaixada em Buenos Aires[164], pouco antes da reunião em Brasília entre representantes de ambos os governos para discutir a questão[165], alertava a Secretaria de Estado que havia apurado existir certa discrepância entre as posições da Chancelaria argentina e da Secretaria de Comércio Exterior, lembrando que esta era, em última análise, responsável pela postura negociadora que estava sendo demonstrada no âmbito da ALADI, em Montevidéu. A Embaixada sublinhava que, com tal postura, aquela Secretaria

---

[161] Vide Telegrama da Embaixada em Buenos Aires nº 1.281, de 16/05/1985.

[162] Depoimento de Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006. O Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, em depoimento ao autor, em novembro de 2006, também se recordou de como o Chanceler Setúbal voltou "impactado" da visita a Buenos Aires.

[163] O Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, em depoimento ao autor, em novembro de 2006, também se recordou de como o Chanceler Setúbal voltou "impactado" da visita a Buenos Aires.

[164] Vide Telegrama da Embaixada em Buenos Aires, nº 1.606, de 16/06/1985.

[165] O Telegrama da Embaixada em Buenos Aires nº 1.617, de 17/06/1985, transmitia as coordenadas de viagem e a composição da delegação argentina que viajaria a Brasília para reunião com as autoridades brasileiras no dia 18 de junho de 1985.

aparentava não tomar conhecimento dos esforços que vinham sendo desenvolvidos pelas autoridades diplomáticas dos dois países em prol de um melhor equilíbrio do comércio bilateral através dos únicos itens – trigo e petróleo – capazes de, naquela conjuntura, promover esse equilíbrio.

Com o intuito de dar seguimento ágil às determinações do Governo brasileiro resultantes da visita do Chanceler Setúbal, delegação chefiada pelo Embaixador Francisco Thompson Flores, Subsecretário-Geral de Assuntos Econômicos e Comerciais, viaja a Buenos Aires e assina com a delegação chefiada por Ricardo Campero, Secretário de Comércio Exterior, "documento oficial interno para uso das respectivas delegações"[166], de caráter confidencial, no qual se consigna que "(*D)urante el transcurso de las reuniones se trató la implementación del acuerdo alcanzado entre los Cancilleres de los dos países el 19 de julio pasado, y se analizó el comportamiento del intercambio comercial bilateral*." O documento, em essência, estabelecia as linhas operacionais para a aquisição pelo Brasil de 1.375.000 toneladas de trigo, no período de outubro de 1985 a julho de 1986, bem como da importação de petróleo e derivados em período semelhante. Sobre comércio bilateral como um todo, estabelecia como "tolerável" déficit de até US$ 50 milhões, até o final do ano de 1985, e valor idêntico para todo o ano de 1986. Ademais, estipulava que "*para corregir antecipadamente la eventual superación de dicho limite se intercambiará información estadística y se realizarán reuniones de consulta cuando los datos indiquen la proximidad al monto del déficit fijado. En caso de registrarse un déficit superior al citado el país acreedor hará los mayores esfuerzos para incrementar sus compras en el país deudor a fin de eliminar el desequilibrio. Por su parte el país deudor se compromete a realizar identicos esfuerzos por aumentar su oferta exportable quedando apenas habilitado para aplicar las medidas que considere necesarias hasta retomar el limite de déficit tolerable*." Cabe lembrar que as negociações tinham por objetivo último tentar reequilibrar a balança comercial bilateral, na qual a Argentina havia, em 1984, incorrido em déficit de US$ 342 milhões.

A Embaixada em Buenos Aires[167], ao avaliar os resultados alcançados pela missão brasileira, destaca palavras do Chanceler Dante Caputo, na

---

[166] Vide Telegrama da Embaixada em Buenos Aires nº 2.177, de 17/08/1985.
[167] Vide Telegrama da Embaixada em Buenos Aires nº 2.181, de 17/08/1985.

recepção que ofereceu à delegação brasileira, "afirmando que o diálogo político entre o Brasil e a Argentina atingiu um ponto '*inmejorable*'."

As negociações para a importação de trigo e petróleo serviram de projeto piloto para a integração econômica e comercial, que foi iniciada de forma mais estruturada a partir de 1986.

Importante ainda é mencionar que nesses primeiros passos de reaproximação, por ocasião da visita do Chanceler Setúbal o lado argentino manifestou intenção[168] de que "fosse levantado o assunto da implementação de um mecanismo de segurança na área de energia nuclear entre os dois países." A questão do desenvolvimento nuclear simbolizava a remanescência da rivalidade em área sensível e com fortes conotações militares. É certo que algum avanço para distensão nessa área específica já havia sido alcançado na gestão do Presidente Figueiredo, quando se assinaram vários instrumentos de cooperação, em maio de 1980[169]. As conclusões de recente e detalhado estudo específico sobre o relacionamento bilateral na área nuclear afirmam que a rivalidade entre os dois países, após a solução da questão de "Itaipu-Corpus", deveria ser matizada[170]. Porém, mesmo que se concorde que a rivalidade havia diminuído, é preciso ter presente que persistiam razões concretas para que, no ano de 1985, o ambiente ainda estivesse tensionado.

[168] Vide Telegrama da Embaixada em Buenos Aires nº 1.282, de 16/05/1985.

[169] Vide VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilaterização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre, UFRGS, 1998. pp 357-358.

[170] "Vários analistas têm defendido que o desenvolvimento dos setores nucleares no Brasil e na Argentina foi marcado por padrão do tipo ação e reação, onde um avanço no país mais adiantado (normalmente a Argentina) teria repercussões na evolução da indústria na nação menos desenvolvida. Ademais, é comum a interpretação de que Brasil e Argentina, até pelo menos os anos 80, estivessem envolvidos em competição no que se refere ao desenvolvimento de seus programas nucleares. Essa hipótese precisa ser considerada com cautela, pois parece ser significativa apenas para explicar algumas interações, enquanto prevaleceu o regime militar nos dois países e, mais especificamente, no período em que se verificaram as divergências em torno do aproveitamento do Rio Paraná. Parece ser mais adequado, do ponto de vista explicativo, considerar que os desdobramentos posteriores no Brasil e na Argentina são muito mais fruto das interações entre a busca pela capacitação nacional no setor, as vantagens percebidas na cooperação bilateral e o empenho dos países desenvolvidos de limitar o acesso à tecnologia nuclear, do que considerar uma suposta rivalidade estratégica como força subjacente aos esforços para avançar no domínio da energia atômica. Vide PEREZ, Carlos Luís Dantas Coutinho. *A Cooperação Nuclear Brasil-Argentina: origens, condicionantes e perspectivas*. LII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília, Instituto Rio Branco, 2007. pp 27-28.

Nas próprias palavras do Presidente José Sarney[171]:

"Descobrimos que havia na Serra do Cachimbo, um buraco onde se pretendia fazer uma experiência com a bomba atômica. Todo o esforço nacional naquela época – não divulgado – era feito no sentido de o Brasil entrar no clube nuclear. Havia até o projeto de que Figueiredo fizesse um anúncio, quando estava no governo. Como Presidente da República recebi a notícia da existência do campo para provas nucleares. Diante de nossas relações com a Argentina, eu teria de guardar essa informação profundamente. Os dois países, afinal, viviam um período de aproximação. A divulgação da notícia seria a revelação de que o Brasil estava participando da corrida nuclear. Ora, os argentinos também estavam participando – mas tanto a Argentina quanto o Brasil negavam. Nós não podíamos tornar pública essa informação.
Assim que tomei conhecimento da existência do campo de provas, determinei ao Secretário do Conselho de Segurança Nacional, General Bayma Denis, que imeditamente lacrasse o buraco onde seria realizado o primeiro teste. Determinei também que ele anunciasse que o lugar era, na verdade, destinado a recolher lixo nuclear."

Como argumento adicional a indicar a sensibilidade da matéria, vale mencionar as preocupações das autoridades argentinas, no dia 10 de outubro de 1985, com o sobrevôo não-intencional de aeronave da Força Aérea Brasileira, que se dirigia ao Chile, de área, nas cercanias de Bariloche, onde se encontravam as instalações sigilosas de enriquecimento de urânio de Pilcaniyeu. O fato, após ser levado ao conhecimento do Presidente Alfonsín e do Chanceler Dante Caputo, foi transmitido ao Embaixador do Brasil em Buenos Aires. A troca de mensagens sigilosas entre a Embaixada e a Secretaria de Estado demonstra que o episódio não passou de um mal-entendido[172]. A conversa telefônica entre os dois Chanceleres e a entrega de explicações relativas ao vôo da aeronave brasileira deixaram as autoridades satisfeitas.

---

[171] Vide MORAES NETO, Geneton. *Os Segredos dos Presidentes*. São Paulo, Globo, 2005. pp 24-25.

[172] Vide Telegrama da Embaixada em Buenos Aires nº 2.787, de 11/10/1985 e Despacho Telegráfico para aquela missão nº 1.442, da mesma data.

Ainda que não tenha vindo a público e que tenha sido esclarecido com agilidade e de forma definitiva, o incidente é bastante representativo das suscetibilidades que o sigilo sobre os programas nucleares despertava em ambos os países, principalmente nos setores diretamente envolvidos em seu desenvolvimento[173]. O episódio é lembrado até os dias de hoje tanto pelo Presidente José Sarney como por seu então assessor direto, Embaixador Rubens Ricupero[174].

A proposta mais ampla que o Presidente Sarney tinha em mente ao enviar o Chanceler Setúbal a Buenos Aires não era simplesmente aprofundar as áreas de aproximação. Muito mais do que isso, pretendia criar um espaço de integração abrangente em todas as áreas, sem exceção, e elevar a novo patamar o entendimento entre os dois países. Era a proposta de um futuro comum. O modelo em que se baseava Sarney era o da Comunidade Econômica Européia (CEE), que começara com o Tratado de Roma e tivera por pilar a decisão da França e da Alemanha de enterrarem a história secular de beligerância e trabalhar em conjunto por um projeto que se espalharia beneficamente pelo resto do velho continente[175]. Suas palavras são incisivas[176]:

> *"Já em maio de 1985 eu chamei o Chanceler, que era o Olavo Setúbal, e pedi a ele que fosse a Buenos Aires, negociasse com o Ministério do Exterior argentino, imediatamente, uma mudança no tipo de relação entre os nossos países. 'Vamos construir algo de novo.' E já marcávamos em novembro, em Foz do Iguaçu, uma reunião com o Presidente Alfonsín..."*

À imagem do europeu, o projeto proposto por Sarney significava que a integração das duas principais economias do continente seria a semente de um processo mais amplo, que viria, com o passar do tempo, a comportar as restantes nações sul-americanas – sem eliminar sua futura extensão a todas as demais nações latino-americanas e caribenhas. O equilíbrio relativo e o

---

[173] O Telegrama da Embaixada em Buenos Aires nº 2.864, de 18/10/1985 especula sobre as origens do caso do lado argentino.

[174] Depoimentos do Presidente José Sarney e do Embaixador Rubens Ricupero ao autor, em novembro de 2006.

[175] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

[176] Vide SARNEY, José. *Vinte anos de Democracia. Volume 2*. Brasília, Senado Federal, 2005. pp 272.

nível de desenvolvimento dos dois países obrigava a que esse projeto de integração mais amplo começasse pelo eixo Brasília-Buenos Aires. A iniciativa que foi sendo construída nos contatos entre os dois Presidentes, previu a integração "por setores", conceito que evoluiu e hoje é descrito e perseguido como "a integração das cadeias produtivas". Desde a sua concepção, o plano se mostrava ambicioso. A integração econômica era o início de um movimento que previa a criação de moeda comum e o livre trânsito dos fatores de produção, aí incluídos o dos investimentos e da mão-de-obra.

Raúl Alfonsín, candidato da *Unión Cívica Radical* (*UCR*), chegara à Casa Rosada em 10 de dezembro de 1983, levado pelo voto majoritário dos argentinos, ao derrotar o candidato peronista Ítalo Luder. As eleições culminavam o fim do regime militar, implantado na década de 70, após a deposição da Presidente Maria Estela Martínez de Perón (Isabelita). Sob as sucessivas presidências dos generais Jorge Rafael Videla, Roberto Viola, Leopoldo Galtieri e Reynaldo Bignone, a Argentina havia passado pelo acirramento de ações armadas dos grupos que combatiam o governo, pelo aprofundamento da repressão política interna, pela desindustrialização provocada pela política econômica do Ministro da Economia José Martínez de Hoz e pela desastrosa aventura militar de tentar recuperar a posse das Ilhas Malvinas pela força das armas. A frustração com a derrota para a Grã-Bretanha e o seguinte descrédito que se abateu sobre o estamento militar argentino marcam o processo político da transição argentina para o restabelecimento da democracia[177]. Diferentemente do que ocorreu no Brasil, a súbita abertura no vizinho platino é feita "contra os militares" e pode ser apontada como a origem da insatisfação castrense que irá permear todo o período do Presidente Alfonsín, muitas vezes colocando em risco real a própria sobrevivência do novo regime democrático[178].

A proposta integracionista formulada pelo Presidente Sarney encontra pronta acolhida por parte do Presidente Alfonsín. Além da coincidência de diagnósticos sobre o relacionamento bilateral, a Argentina encontrava-se ainda numa situação

---

[177] Vide ROMERO, Luis Alberto. *História Contemporânea da Argentina.* Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2006, pp. 223-253, e FAUSTO, Boris, DEVOTO, Fernando J. *Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002*). São Paulo, Editora 34, 2004. pp 453-463.

[178] O Presidente Sarney ressalta em seus comentários essa diferença, que considera crucial, entre o processo de transição dos dois países: enquanto no Brasil houve a preocupação de fazer a redemocratização com os militares, na Argentina essa deu-se "contra os militares". Depoimento do Presidente José Sarney ao autor em novembro de 2005.

política muito mais frágil que o Brasil. A perspectiva de aliança com Brasília era vista em Buenos Aires, pelo menos nas altas esferas do governo, como um movimento capaz de auxiliar o retorno do país à comunidade internacional. O isolamento argentino tanto da Comunidade Européia como dos EUA, aliados do Reino Unido no conflito das Malvinas, era indicativo da limitação de opções para a recuperararação da imagem externa do país[179]. Todas essas condicionantes não podem ser colocadas no mesmo patamar da decisão do Presidente Alfonsín de aceitar a proposta de seu colega brasileiro para inaugurar uma nova era. A ideia de uma integração com o Brasil era divisiva: agregava número considerável de opositores na Argentina. Nas palavras do Presidente Alfonsín[180]:

> *"Foram muitos e mais graves os obstáculos que, juntamente com o Presidente Sarney, tivemos que vencer, que eram enfaticamente sublinhar o que à primeira vista parece um paradoxo, uma a mais das ironias da história. A democracia e a integração cresceram, fortaleceram-se de uma forma inédita e fortaleceram nossa região na mais difícil década econômica que foi chamada de década perdida para o desenvolvimento e tivemos que enfrentar as piores dificuldades de conflitos bipolares, os problemas inflacionários e financeiros e todos os processos difíceis de nossa reconstrução democrática."*

Oposição à proposta integracionista, ainda que em menor grau, também existia no Brasil. Sarney testemunha que seu projeto enfrentou uma silenciosa resistência em certos círculos do Itamaraty e das Forças Armadas. No Ministério das Relações Exteriores, por estar a rivalidade no Prata muito presente na memória da instituição e pelas recentes cicatrizes deixadas com a questão de Itaipu; nas Forças Armadas, pelo empenho com que os dois países perseguiam programas de capacitação nuclear, que tinham como objetivo último a supremacia militar sobre o vizinho[181]. Fator que não pode

---

[179] Vide MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul 1870-2003*). 2ª. ed.. Rio de Janeiro, Revan, 2003. pp. 466-467.

[180] Vide SARNEY, José. *Vinte anos de Democracia. Volume 2*. Brasília, Senado Federal, 2005. pp 244. As dificuldades internas argentinas com o processo de integração que se iniciava foram corroboradas pelo Presidente Raul Alfonsin em depoimento ao autor, em maio de 2005.

[181] Depoimentos do Presidente José Sarney e do Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima ao autor, em novembro de 2005.

ser desprezado nessa análise é o de que um processo de integração ao sul do País viria afetar a competitividade da produção de arroz e, principalmente, de trigo dos Estados brasileiros produtores dessas *commodities*. Disso é testemunha o Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, então Secretário-Geral das Relações Exteriores, que afirmou ao autor ter sido essencial para o êxito da iniciativa as conversações que manteve com Pedro Simon, à época Ministro da Agricultura e principal porta-voz dos produtores sulistas[182].

Sarney não conhecia Alfonsín pessoalmente. O Presidente argentino havia mantido contatos com membros do PMDB, ainda na qualidade de advogado de presos políticos em seu país e de defensor dos direitos democráticos. Já presidente, havia recebido a visita de Tancredo Neves em sua viagem como Presidente-eleito[183]. Alfonsín tinha participado das cerimônias de posse em março de 1985, em Brasília, mas o clima decorrente da hospitalização de Tancredo Neves não havia possibilitado um diálogo mais substantivo. O primeiro encontro Sarney-Alfonsín ocorre em Foz do Iguaçu, nos dias 29 e 30 de novembro de 1985, para a inauguração da "Ponte Tancredo Neves", que faz a ligação dos dois países sobre o rio Iguaçu[184].

Nessa ocasião foi assinada a "Declaração de Iguaçu"[185], que registrou os diversos pontos de convergência, tanto para o avanço no relacionamento bilateral como para a concertação dos dois países em vários itens da temática internacional. Cabe sublinhar a decisão, cristalizada no parágrafo 19 da referida Declaração, de "criar uma Comissão Mista de Alto Nível para Cooperação e Integração Econômica Bilateral, presidida pelos seus Ministérios das Relações Exteriores e compostas por representantes governamentais e dos setores empresariais dos dois países, para examinar e propor programas, projetos e modalidades de integração econômica."

A Comissão, a ser constituída no primeiro semestre de 1986, deveria, até o dia 30 de junho daquele mesmo ano, apresentar "um relatório aos dois Presidentes com as prioridades propostas para lograr um rápido aprofundamento dos vínculos

---

[182] Depoimento do Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima ao autor em novembro de 2006. Pedro Simon seria eleito Governador do Rio Grande do Sul em novembro de 1986.

[183] Vide Telegrama da Embaixada em Buenos Aires nº 272, de 24/01/1985.

[184] Vide Telegramas da Embaixada em Buenos Aires nº 2.337, de 31/08/1985, e nº 2.426, de 09/09/1985, em que fica realçado o cuidado com que se produziu o comunicado à imprensa sobre a realização do encontro presidencial.

[185] A íntegra do texto da "Declaração de Iguaçu" pode ser vista no sítio da internet www2.mre.gov.br/dai/b_argt_256_733.htm , acessado em 23 de dezembro de 2007.

de cooperação e integração econômica, especialmente no que se refere às áreas de complementação industrial, energia, transporte e comunicações, desenvolvimento científico-técnico, comércio bilateral e com terceiros mercados."

A "Declaração" previa ainda o estabelecimento de quatro subcomissões específicas: infra-estrutura de transportes, energia, cooperação científico-tecnológica e, por último, de assuntos econômicos e comerciais.

Em Foz do Iguaçu, os dois Presidentes assinaram ainda a "Declaração Conjunta sobre Política Nuclear" pela qual estabeleceram um Grupo de Trabalho Conjunto para a promoção do desenvolvimento tecnológico-nuclear para fins exclusivamente pacíficos.

As palavras do Presidente Sarney, na ocasião, são eloquentes[186]:

> *"Nossos caminhos são convergentes. Exigem uma cooperação dinâmica, igualitária e mutuamente benéfica, traduzida em realizações concreta, como esta ponte.*
> *Estamos dando, hoje, outro passo histórico, que irá aprimorar o relacionamento Brasil-Argentina. Refiro-me à criação da Comissão Mista de Alto Nível para Cooperação e Integração Econômica. Formada de representantes governamentais e do setor empresarial de ambos os países, a ela caberá examinar e propor programas, projetos e medidas que intensifiquem a integração e a complementação econômica de nossos países.*
> *Nesta oportunidade, expresso o compromisso do Governo brasileiro de trabalhar intensamente com as autoridades argentinas, para que esse processo de integração se expanda a um ritmo acelerado e ganhe ampla dimensão."*

No jantar, no mesmo dia, oferecido ao Presidente Raul Alfonsín, Sarney volta a manifestar-se[187]:

> *"São tão vastas as áreas por que se estendem as nossas relações, e tal é a magnitude da importância que têm para nossos povos, que me*

---

[186] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1985*. Brasília, Presidência da República, 1990. pp. 492.
[187] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1985*. Brasília, Presidência da República, 1990. pp. 498-500.

parece ocioso estender-me a descrevê-las. Importa ressaltar que são extremamente dinâmicas, não apenas porque movimentam amplos setores ligados à produção e ao comércio, mas porque reagem rapidamente aos influxos da realidade e à vontade política que os dois países a elas devotam.

No âmbito político, a fluidez do diálogo e a frequência e utilidade das trocas de consultas entre os dois países poderão dar outros saltos qualitativos, à medida que os progressos de cada país criem ou acentuem áreas de interesse comum, como ocorre com a cooperação para o uso pacífico da energia nuclear.”

Terminada a cerimônia de inauguração da nova ponte, é feito, por sugestão de Sarney, convite a Alfonsín para visitar a usina de Itaipu. Tendo ao fundo o vertedouro da hidrelétrica, a fotografia que registra o encontro dos dois mandatários passou a simbolizar a inversão diametral da linha mestra que durante décadas marcara o relacionamento bilateral[188].

Na esteira da amizade que se vai aprofundando entre os dois Chefes de Estado e com a velocidade que vai adquirindo o processo de cooperação e integração lançado em Foz do Iguaçu, o Presidente Sarney é convidado a realizar Visita de Estado a Buenos Aires no final de julho de 1986. Na preparação da visita, a Embaixada em Buenos Aires comenta[189] que os negociadores brasileiros e argentinos, dando cumprimento à Declaração de Iguaçu e dentro do elenco de objetivos fixados para a Comissão Mista de Alto Nível para a Cooperação e Integração Econômica bilateral e suas respectivas subcomissões, se haviam reunido, durante o curso do primeiro semestre de 1986, a fim de proceder ao exame de projetos e modalidades de integração econômica entre o Brasil e a Argentina, elaborando propostas específicas.

Ainda segundo a Embaixada, essa iniciativa se reveste de caráter pioneiro na América Latina, tem alcance doméstico e internacional e se insere num momento especialmente favorável por que passam as relações entre os dois

[188] Esse detalhe é tão pleno de simbolismo que surge em DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro, Topbooks, 1999. pp 376; no *Relatório de 1986* do MRE; no depoimento do Presidente Sarney ao autor, em novembro de 2006, em SARNEY, José, *Vinte anos de Democracia*, 2 v.. Brasília, Senado Federal, 2005, pp. 243, e em vários momentos dos depoimentos do Presidente José Sarney ao autor.

[189] Vide Telegrama da Embaixada em Buenos Aires nº 1.834, de 16/07/1986.

países. Por tudo isso, a visita do Presidente José Sarney a Buenos Aires, de 28 a 30 de julho de 1986, adquire um significado singularmente expressivo.

Recordando que naquela ocasião seriam formalizados os protocolos relativos à cooperação e integração econômica entre os dois países, a Embaixada ressalta que os mesmos constituirão as primeiras consequências concretas da Declaração de Iguaçu, decorrentes da intenção de promover uma integração econômico-comercial entre Brasil e Argentina, em harmonia com os esforços de cooperação e desenvolvimento regional. Esses instrumentos representam um novo estágio nas relações bilaterais, no qual se tenderá a ampliar quantitativa e qualitativamente o intercâmbio econômico-comercial bilateral, bem como a intensificar a frequência do diálogo entre os dois governos e entre as respectivas comunidades nacionais. Na percepção da Embaixada em Buenos Aires, a própria dinâmica desse processo tem o potencial de gerar repercussões favoráveis sobre a revitalização dos processos regionais de integração.

Deve-se ainda mencionar que o novo Chanceler brasileiro, Roberto de Abreu Sodré, visitou Buenos Aires em abril de 1986, antes portanto da visita presidencial, para participar de Reunião dos Chanceleres da Bacia do Prata, como se verá no capítulo correspondente à vertente multilateral, ato em que se consubstancia a convergência e coordenação concreta com a Argentina firmemente implantada na esfera regional além da bilateral.

Na visita a Buenos Aires, consolidou-se a moldura da frequência dos encontros presidenciais semestrais. Ao discutir as negociações com o lado argentino sobre o formato e a composição das reuniões que teriam lugar em Olivos, no primeiro dia da viagem, o Embaixador do Brasil em Buenos Aires[190] relata que o Subescretário de Relações Internacionais Econômicas, Embaixador Jorge Romero, lhe dissera informalmente que, nessa segunda parte das conversações, o Presidente Alfonsín poderia sugerir a realização de reuniões de trabalho mais frequentes dos dois Chefes de Estado, as quais, por exemplo, poderiam ter a forma de encontros na fronteira e ocorrerem, também por hipótese, a cada quatro ou seis meses. O Embaixador Romero sublinhou que o Presidente Alfonsín há algum tempo acalentava essa ideia de se encontrar frequente e informalmente com o Presidente Sarney; por isso, embora ressalvando que – pelo que lhe constava – nada havia ainda sido definido, Alfonsín talvez aproveitasse a oportunidade para avançar tal proposição.

[190] Vide Telegrama da Embaixada em Buenos Aires nº 1.992, de 26/07/1986.

Como programado, a Visita de Estado realiza-se de 28 a 30 de julho e engloba, além dos compromissos com o Chefe de Estado argentino, visita ao Congresso, visita à Corte Suprema de Justiça, e encontro, na companhia do Presidente Alfonsín, com empresários dos dois países. No dia 29, o Presidente uruguaio, Julio Maria Sanguinetti, junta-se, em Buenos Aires, à reunião e estabelece um padrão que se irá repetir outras vezes. A viagem cristaliza o processo de integração com a assinatura da "Ata para a Integração Brasileiro-Argentina", que estabelece o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) entre os dois países e seus 12 protocolos.

Dada a importância do documento e o alcance de suas intenções, cabe aqui transcrever os princípios de elaboração e execução que irão balizar o PICE[191]:

• será gradual, em fases anuais de definição, negociação, execução e avaliação;

• será flexível, de forma a se poder ajustar seu alcance, seu ritmo e seus objetivos;

• incluirá, em cada fase, um conjunto reduzido de projetos integrados em todos seus aspectos, prevendo-se inclusive a harmonização simétrica de políticas para assegurar o êxito dos projetos e a credibilidade do Programa;

• será equilibrado, no sentido, de que não deve induzir uma especialização das economias em setores específicos; de que deve estimular a integração intra-setorial; de que deve buscar um equilíbrio progressivo, quantitativo e qualitativo, do intercâmbio por grandes setores e por segmentos através da expansão do comércio;

• propiciará a modernização tecnológica e maior eficiência na alocação de recursos nas duas economias, através de tratamentos preferenciais ante terceiros mercados, e a harmonização progressiva de políticas econômicas, com o o bjetivo final de elevar o nível de renda e de vida das populações dos dois países;

• sua execução contará com a ativa participação do empresariado, assegurando-se, assim, sua eficaz instrumentalização no contexto dos estímulos criados pelos dois Governos.

---

[191] A importância do PICE como principal instrumento do projeto de integração bilateral e o empenho e interesse direto dos Presidentes Sarney e Alfonsín em sua implementação podem ser vistos nas palavras com que o Embaixador Thompson Flores avalia o Programa. Vide FONSECA JR., Gelson e CARNEIRO LEÃO, Valdemar (Orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira.* Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão/Ática, 1989. pp. 129-134.

A Ata criou ainda a Comissão de Execução do PICE, integrada pelos ministros mais afetos aos temas e coordenada pelos dois chanceleres. Determinou que a Comissão realizasse reuniões semestrais para fins de avaliação e para propor aos presidentes as medidas necessárias para o aumento da eficiência do Programa.

São os seguintes os protocolos anexos à Ata:

1. Bens de Capital
2. Trigo
3. Complementação do Abastecimento Alimentar
4. Expansão do Comércio
5. Empresas Binacionais
6. Assuntos Financeiros
7. Fundo de Investimentos
8. Energia
9. Biotecnologia
10. Estudos Econômicos
11. Informação Imediata e Assistência Recíproca em Caso de Acidentes Nucleares e Emergências Radiológicas
12. Cooperação Aeronáutica

Em outubro daquele mesmo ano o Secretário-Geral das Relações Exteriores viaja a Buenos Aires para, em encontros com seu congênere argentino, Embaixador Jorge Sábato, Secretário de Relações Internacionais do Palácio San Martin, avaliar o relacionamento bilateral. Na descrição feita pelo Embaixador Flecha de Lima do início da primeira reunião fica evidenciada a nova atmosfera que prevalecia entre os dois países[192]. Na abertura do encontro para a avaliação dos avanços do PICE, sublinhou a firme intenção do Governo brasileiro de dar continuidade à intimidade política e ao capital de entendimento que se haviam formado nos últimos dois anos. Destacou as condições altamente favoráveis àquela intimidade geradas pela vigência de regimes democráticos em ambos os países e por fim apontou a tarefa que recaía sobre os respectivos representantes diplomáticos de extrair dessa oportunidade o maior proveito possível.

O Embaixador Sábato, por sua vez, salientou que seu governo considerava a vinculação com o Brasil como uma das premissas

[192] Vide Telegrama da Embaixada em Buenos Aires nº 2.914, de 18/10/1986.

fundamentais da política externa de seu país. Destacou a necessidade de um esforço conjunto muito particular a fim de induzir a criação de um espaço econômico comum; afirmou que o próprio futuro da região dependia do processo de integração em que estavam engajados Brasil-Argentina. Em sua conclusão, constatou que país algum poderia acompanhar o desenvolvimento industrial e tecnológico sem que se compusessemem espaços econômicos ampliados.

A visita de Sarney é retribuída por Alfonsín, em Brasília, do dia 8 ao 11 de dezembro de 1986. Na ocasião[193],é assinada a "Ata de Amizade Brasileiro-Argentina – Democracia, Paz e Desenvolvimento" e nova "Declaração Conjunta sobre Política Nuclear". Firmam-se ainda diversos outros documentos, entre os quais o Relatório da Comissão de Execução do PICE e o Acordo de Alcance Parcial de Renegociação das preferências outorgadas no período 1962/1980 (AAP nº 1 no âmbito da ALADI)[194].

O Presidente Sanguinetti novamente se reúne aos dois mandatários. As palavras do Presidente José Sarney na ocasião comprovam os avanços alcançados[195]:

> *"Os contatos entre Presidentes e altas autoridades do Brasil e da Argentina vão-se tornando uma prática rotineira em nossas relações, dando-lhes um caráter novo, livre de formalismos e mais próximo do dinamismo que requerem nossas economias. Estamos passando por grandes reformas no Brasil e na Argentina. Reformas que alteram não apenas estruturas de economias antes submetidas a processos recessivos mas também a própria mentalidade de nossos povos, que se abre no amplo horizonte de modernidade.*
> *Com esse mesmo sentido, subscrevemos nesta solenidade relevantes instrumentos bilaterais que reforçam os mecanismos desenvolvidos com tanto êxito a partir de nosso encontro em Iguaçu, há um ano.*

---

[193] A íntegra da Ata assinada em 10 de dezembro de 1986, pode ser vista no sítio da internet www2.mre.gov.br/dai/b_argt_263_740.htm, acessado em 24 de dezembro de 2007.

[194] A Circular Postal nº 8.894, de 20/01/1987, transmitiu à rede brasileira no exterior avaliação da visita, bem como a lista detalhada dos documentos assinados na ocasião. Vide ainda MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Resenha de política exterior do Brasil nº 51, outubro, novembro e dezembro de 1986*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1987.

[195] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1986*. Brasília, Presidência da República, 1990. pp. 657-658.

A Ata de Amizade traduz os altos ideais de democracia, liberdade, justiça social, paz e desenvolvimento, com que solenemente nos comprometemos.
Cumprimos o que foi decidido em Iguaçu e Buenos Aires. Com realismo e felxibilidade, elaboramos as medidas concretas de execução do Programa.
Em três campos vitais – transportes, comunicações e siderurgia – criamos mecanismos básicos de cooperação.
O setor de energia nuclear tem igualmente ensejado amplas possibilidades de cooperação entre os dois países. Baseados em interesses comuns e na confiança recíproca, Brasil e Argentina vêm-se empenhando firmemente no sentido de somar esforços nesse campo tão importante e tão sensível nas relações internacionais. As frequentes reuniões realizadas em nível diplomático e técnico, em decorrência do encontro de Iguaçu, têm servido para comprovar que as aspirações dos dois países a ter acesso a tecnologias avançadas indispensáveis a seu desenvolvimento conformam-se plenamente com seus propósitos de utilização da energia nuclear para fins pacíficos. Os instrumentos agora firmados cobrem uma série significativa de projetos conjuntos que conferem um caráter concreto a essa cooperação e aumentam o grau de confiabilidade mútua entre os dois países. Um firme compromisso com a paz e a segurança em nossa região forma a base ética dessa cooperação."

Em julho de 1987, dentro do espírito de reuniões regulares, Sarney visita novamente a Argentina. Dessa vez, é levado a conhecer Viedma, na Patagônia, cidade escolhida para abrigar a pretendida nova capital do país. Alfonsín convida Sarney a visitar as instalações de Pilcaniyeu, perto de Bariloche, onde a Armada argentina tinha um centro de pesquisas incumbido de buscar a capacitação nuclear do país. O convite é aceito e deslancha processo que visa a eliminar as últimas desconfianças sobre o processo de integração que, apesar dos avanços realizados até então, ainda pairavam nesse setor tão sensível[196]. Na visita, é

[196] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006. Vide ainda PEREZ, Carlos Luís Dantas Coutinho. *A Cooperação Nuclear Brasil-Argentina: origens, condicionantes e perespectivas*. LII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília, Instituto Rio Branco, 2007. pp. 46-47.

assinada a Declaração de Viedma, que menciona a possibilidade de cooperação técnica para a integração das indústrias nucleares dos dois países.

Cabe sublinhar que essa conduta de transparência se desenvolveu lado a lado à política do Governo brasileiro de contínuo apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico nuclear pleno com fins pacíficos. Em 4 de setembro de 1987, pouco depois da visita a Pilcaniyeu, o Presidente fala à Nação para anunciar que os cientistas brasileiros da Comissão Nacional de Energia Nuclear haviam conseguido dominar a tecnologia de enriquecimento de urânio pelo processo de ultracentrifugação, fato que aponta como da maior relevância para a evolução científica do País. Em seu pronunciamento, o Presidente Sarney alonga-se em reafirmar o compromisso brasileiro de utilização da energia nuclear com fins exclusivamente pacíficos[197]:

> *"O compromisso do Brasil de utilizar a energia nuclear com fins exclusivamente pacíficos é, de resto, inquestionável. Membro fundador da Agência Internacional de Energia Atômica, o Brasil participa ativamente de seus trabalhos. Assinamos e ratificamos o Tratado de Tlatelolco, que proscreve as armas nucleares da América Latina, e de cuja letra e espírito a política nuclear do Brasil jamais se afastou. Por iniciativa nossa, decididamente apoiada pelos países da região, a Assembleia Geral da ONU aprovou em 1986 resolução que declara a Atlântico Sul zona de paz e cooperação, livre de armas nucleares. Nas Nações Unidas e em outros foros o Brasil tem persistentemente defendido medidas em favor do desarmamento nuclear geral e completo.*
>
> *País que faz da boa convivência e da cooperação internacional princípios basilares de sua postura externa, o Brasil pratica uma política de paz. Não temos pretensões de hegemonia, e os instrumentos privilegiados de nosso convívio com as nações estrangeiras são os da diplomacia e da cooperação."*

Episódio que marca a sensibilidade do tema é a decisão do Presidente da República de enviar, reservadamente, na véspera do anúncio do domínio brasileiro do ciclo nuclear, seu assessor direto, Embaixador Rubens Ricupero,

---

[197] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1987*. Brasília, Presidência da República. 1990. pp 367-369.

a Buenos Aires como portador de carta em que antecipa a notícia ao Presidente Alfonsín e reitera o compromisso pacífico da conquista[198]. Na carta de resposta o Presidente da Argentina afirma[199]:

> "*He recibido com gran satisfacción vuestra carta comunicandome que V. E. anunciará hoy que en Brasil se ha dominado la técnica del enriquecimiento del uránio mediante el método del ultracentrifugado. Tenga V. E. la seguridad que, junto com mis compatriotas, comparto com alegria el orgullo que V. E. y todos los brasileños pueden legitimamente sentir ante este gran éxito que demuestra el alto nivel logrado por la ciencia y la técnica en el Brasil.*
> *También deseo reiterarle mi convencimiento acerca de los objetivos puramente pacíficos de la actividad nuclear brasileña, al igual de la Argentina; ambos países compartimos una misma vocación a favor del desarme nuclear completo en el mundo y, en especial, de liberar para siempre la America Latina de armas nucleares, conforme aspira el Tratado de Tlatelolco.*"

Em abril de 1988, na visita que Alfonsín faz ao Brasil, Sarney o leva para inaugurar o Centro Experimental de Aramar, onde a Marinha do Brasil desenvolvia seu programa nuclear, e faz questão de apor numa das paredes da instalação placa de registro da visita do Presidente argentino[200]. Na Declaração de Iperó[201], divulgada na ocasião, o Grupo de Trabalho que havia sido criado em 1985 é transformado no Comitê Permanente sobre Política Nuclear[202]. Em discurso pronunciado na véspera, o Presidente da República assim se referira à questão nuclear[203]:

---

[198] Depoimento do Embaixador Rubens Ricupero ao autor, em novembro de 2006. Vide ainda PEREZ, Carlos Luís Dantas Coutinho. *A Cooperação Nuclear Brasil-Argentina: origens, condicionantes e perespectivas*. LII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília, Instituto Rio Branco, 2007. pp 47.
[199] Vide Telegrama da Embaixada em Buenos Aires, nº 2.506, de 04/09/1987.
[200] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.
[201] A Declaração de Iperó pode ser encontrada no sítio da internet www2.mre.gov.br/dai/b_argt_278_755.htm, acessado em 25 de dezembro de 2007.
[202] Sítio da internet: http//: www.abacc.org (acessado em 20 de abril de 2006).
[203] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1988*. Brasília, Presidência da República. 1990. pp 150.

> *"A viagem de Vossa Excelência tem também um significado de profunda importância histórica e um simbolismo que transcende a todos os acordos aqui firmados. Amanhã, Vossa Excelência irá inaugurar a fábrica de enriquecimento de urânio de Iperó. Depois de nossos acordos de Iguaçu sobre cooperação nuclear, implementamos esses acordos, ampliamos as faixas de cooperação e chegamos a um nível que podemos afirmar que as gerações do presente e do futuro irão, sem dúvida, agradecer à nossa geração: a visão de tomar decisões no campo nuclear, de tal modo que esse setor hoje é uma fonte de esperanças para fins pacíficos e bem-estar dos nossos povos, sem sombra nenhuma que pudesse toldar um esforço conjunto e gigantesco para que nossos países possam dominar tecnologias de ponta."*

Para culminar o ciclo de visitas presidenciais a instalações nucleares, na viagem a Buenos Aires, no final de novembro de 1988, o Presidente Sarney é levado por seu colega argentino a conhecer as instalações do Centro Atômico de Ezeiza.

A instauração dessa transparência na área nuclear, ainda que a contragosto de setores militares em ambos os países, é o elemento mais simbólico da nova era que se inaugura e constitui, na prática, o final da corrida pela obtenção de um artefato nuclear. A política brasileira no setor será cristalizada no artigo 21, inciso XXIII, do texto da nova Constituição, promulgada em agosto de 1988[204].

A fase de cooperação nuclear, inaugurada em Iguaçu, em 1985, seria, no Governo seguinte, complementada pela aceitação de inspeções mútuas, que pode ser apontada como a etapa última do processo[205]. De fato, em 18 de junho de 1991, será assinado em Guadalajara, México, o Acordo entre o Brasil e a Argentina para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear

---

[204] "a) toda a atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;". Vide TÁCITO, Caio. *Constituições Brasileiras Volume VII: 1988*. Brasília, Senado Federal, 2002. pp 82.

[205] Pode-se aceitar a tese de que a questão das inspeções mútuas e/ou salvaguardas fora postergada pela existência de fortes resistências da área militar brasileira, que temia que tal passo pudesse cercear as possibilidades de desenvolvimento do domínio do ciclo nuclear completo. A Argentina tinha, desde 1983, alcançado tal capacidade e o Brasil só o faria em 1987, com o que o caminho para um entendimento ficaria facilitado. Vide PEREZ, Carlos Luís Dantas Coutinho. *A Cooperação Nuclear Brasil-Argentina: origens, condicionantes e perspectivas*. LII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília, Instituto Rio Branco, 2007. pp 45.

(Acordo Bilateral). Por esse instrumento, entre outras providências, foi criada a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares – ABACC, com o objetivo de aplicar e administrar o Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares. A ABACC, organismo sub-regional da área de salvaguardas, tem como objetivo principal garantir à Argentina, ao Brasil e à comunidade internacional que todos os materiais nucleares serão utilizados com fins exclusivamente pacíficos. Poucos meses depois, em 13 de dezembro de 1991, será assinado o Acordo entre o Brasil, a Argentina, a AIEA e a ABACC, que viria a consolidar o sistema de aplicação de salvaguardas até hoje em vigor nos dois países[206].

No campo econômico-comercial, o progresso no movimento gradual de integração não é menos vertiginoso. As negociações são intensas. A tônica é uma só: a integração por setores, com a preocupação de estender prazos e condições para que as indústrias dos dois países viessem a ter os meios necessários para a adaptação à nova realidade. O cuidado, enfatizado por Sarney em seus depoimentos, é o de sempre avançar, no tempo que se fizesse necessário para evitar retrocessos[207].

As dificuldades não foram poucas, como seria de se esperar em projeto de tal envergadura. A determinação de ambos os Presidentes, que acompanhavam de perto o avanço dos entendimentos e sistematicamente cobravam passos concretos de seus assessores, foi fundamental para superar as barreiras e ultrapassar problemas específicos[208].

Há variados exemplos disso, refletindo os embates internos em cada um dos dois governos, mas não teria cabimento examiná-los todos aqui. Apenas para demonstrar o tipo de preocupação surgida, pode-se recordar o teor de algumas trocas de expedientes entre a Embaixada em Buenos Aires e a Secretaria de Estado[209]. Em dezembro de 1986, o Embaixador do Brasil recebeu de Jorge Campbell, Subsecretário de Intercâmbio Comercial, solicitação para que, com a máxima urgência, as autoridades brasileiras fossem informadas da sua preocupação quanto ao fato de a CACEX haver retido Guias de Importação para diversos produtos argentinos, especialmente maçãs. Campbell referiu-se às apreensões que haviam sido expressas, durante o

---

[206] Sítio da internet: http//: www.abacc.org (acessado em 20 de abril de 2006).
[207] Vide SARNEY, José. *Vinte anos de Democracia, volume 2*. Brasília, Senado Federal, 2005. pp. 274-275.
[208] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.
[209] Vide Telegrama da Embaixada em Buenos Aires nº 3.664, de 18/12/1986.

recente encontro presidencial realizado em Brasília, quanto ao risco de se romper no meio do empresariado a credibilidade do processo de integração argentino-brasileiro devido a práticas restritivas das trocas comerciais bilaterais. Para reforçar sua gestão, o Subsecretário ressaltou que, lamentavelmente, constatava um acúmulo naquele final de ano das queixas dos exportadores argentinos em consequência de tais retenções.

No início do ano em que se assinaria o Tratado de Integração, a Secretaria de Estado[210] comunicou ao Embaixador em Buenos Aires que a Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI informara da intenção do Governo argentino de denunciar, até o dia 18 daquele mês de janeiro, o Acordo Comercial nº 1, que dispunha sobre preferência tarifária para o comércio intrarregional de máquinas estatísticas e análogas. Após várias considerações, o Embaixador foi instruído a fazer gestões junto ao San Martin no sentido de se buscar solução alternativa à denúncia do Acordo, levando-se em conta o precedente tal ação criaria no âmbito da ALADI, bem como as implicações negativas que dela adviriam no contexto do esforço de integração econômica Brasil-Argentina.

As palavras do Chanceler Abreu Sodré por ocasião da visita a Brasília de seu colega argentino, Dante Caputo, em agosto de 1988, são também reveladoras a esse respeito[211]:

> *"O realismo obriga-nos a uma reflexão sobre a magnitude do desequilíbrio comercial.*
> *Temos todos presente a convicção de que a persistência de desequilíbrios comerciais dificulta o processo de integração, para o qual talvez represente, no momento, o mais importante obstáculo.*
> *O Brasil reitera, Senhor Ministro, sua disposição para, ao lado da Argentina, procurar fazer com que o equlíbrio dinâmico seja a característica da expansão do comércio bilateral.*
> *Por determinação do Presidente Sarney, as autoridades brasileiras ocupam-se em assegurar a plena fluidez do intercâmbio. Ocupam-se também em explorar fórmulas capazes de ampliar o comércio pelo crescimento das exportações do Brasil e da Argentina em uma relação*

---

[210] Vide Despacho Telegráfico para a Embaixada em Buenos Aires nº 33, de 13/01/1988.

[211] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *Discursos e palestras – 1988*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1989. pp 109-110.

dinâmica que supere os desequilíbrios atuais. Esse é o objetivo político dos dois Governos, conscientes de sua influência sobre a viabilidade do Programa de Integração.
Permita-me, Senhor Ministro, registrar com satisfação que o Itamaraty, com espírito inovador e cooperativo, incluiu a promoção de oportunidades de venda de produtos e serviços argentinos para o mercado brasileiro entre suas atividades correntes. A vasta estrutura de divulgação junto aos importadores brasileiros fica, agora, e assim, à disposição dos empresários argentinos nesse esforço de reequilíbrio do intercâmbio."

Hoje, com a perspectiva do tempo, é possível constatar que, além de numerosos e concretos, os avanços no processo de integração foram alcançados em tempo bastante curto.

Em 29 de novembro de 1988, durante visita de Sarney a Buenos Aires, após frequentes e intensas negociações desde a Declaração de Iguaçu, é assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento[212] entre os dois países, que culmina a montagem do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE).

As palavras do Presidente José Sarney, por ocasião da assinatura do Tratado são eloquentes[213]:

"Hoje é um dia marcante na história do nosso continente. Um passo fundamental, que será lembrado como uma mudança extraordinária, em busca da independência econômica da América Latina e como uma prova de grande maturidade política.
O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que acabamos de assinar, incorpora-se à História do Brasil e da Argentina. É um marco. Representa uma etapa decisiva em nosso destino comum. Nossa vontade política foi capaz de superar obstáculos, vencer preconceitos, abrir a grande estrada do futuro com os pés no presente. (...) Nesse futuro já não estaremos sós.

---

[212] O texto integral do Tratado pode ser visto no sítio da internet www2.mre.gov.br/dai/b_argt_281_758.htm, acessado em 26 de dezembro de 2007.
[213] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1988*. Brasília, Presidência da República. 1990. pp 574-575.

A nós se juntarão outros países latino-americanos e as dificuldades de hoje serão lembradas como o sacrifício de ontem, que nós tivemos de viver, harmonizando conflitos quase insolúveis; tempos de mudanças institucionais e de consolidação da democracia, pluralista, aberta, questionadora, construtora da liberdade, e, por isso mesmo, difícil.
Sem democracia não há desenvolvimento que possa ser justo.
Sem democracia não há paz duradoura, nem dentro nem fora das fronteiras.
A democracia, anseio mais profundo e mais antigo dos povos, se fortalece no seu exercício testemunhado pelas eleições, pela crescente participação popular na política.
A democracia criativa, competitiva, da livre concorrência, sem as ameaças e sombras dos nossos anos de tempestade, assegurará a construção desse futuro que vislumbramos em Iguaçu, começado e continuado em Iperó, Pilcaniyeu, Carmen de Patagônia, Bariloche, Viedma, Carajás, Arandu, Brasília e Buenos Aires."

Os protocolos assinados no âmbito do PICE formam os pilares sobre os quais se construiu o Tratado e sua quantidade (total de 24) demonstra de forma clara a abrangência do projeto e a profundidade almejada da integração[214].

[214] Foram assinados, no âmbito do PICE, os 24 protocolos relacionados a seguir:
nº 01 – Bens de Capital (Buenos Aires, 29/07/1986);
nº 02 – Trigo (Rio de Janeiro, 17/08/1986);
nº 03 – Complementação de Abastecimento Alimentar (Buenos Aires, 29/07/1986);
nº 04 – Expansão do Comércio (Buenos Aires, 29/07/1986);
nº 05 – Empresas binacionais (Buenos Aires, 29/07/1986);
nº 06 – Assuntos Financeiros (Buenos Aires, 29/07/1986);
nº 07 – Fundo de Investimentos (Buenos Aires, 29/07/1986);
nº 08 – Energia (Buenos Aires, 29/07/1986);
nº 09 – Biotecnologia (Buenos Aires, 29/07/1986);
nº 10 – Estudos Econômicos (Buenos Aires, 29/07/1986);
nº 11 – Informação Imediata e Assistência recíproca em Casos de Ações Nucleares e Emergências Radiológicas (Buenos Aires, 29/07/1986);
nº 12 – Cooperação Aeronáutica (Buenos Aires, 29/07/1986);
nº 13 – Siderurgia (Brasília, 10/12/1986);
nº 14 – Transporte Terrestre (Brasília, 10/12/1986);
nº 15 – Transporte Marítimo (Brasília, 10/12/1986);

A iniciativa é exitosa e semeará o terreno para a constituição do MERCOSUL no Governo seguinte[215].

Em razão da crise econômica por que passava a Argentina, o Presidente Alfonsín decide antecipar em cinco meses a posse de seu sucessor, o peronista Carlos Menem[216], para o início de julho de 1989. Já naquele ano, o novo Presidente da Argentina realiza visita ao Brasil, de 22 a 23 de agosto, que começa por encontro em Uruguaiana, onde foi instalado o Comitê de Fronteira entre aquela cidade brasileira e a argentina Paso de los Libres. Na oportunidade, mantendo a tradição, também esteve presente o Presidente Sanguinetti. Na etapa seguinte da visita, o Presidente José Sarney, por ocasião da assinatura de atos em Brasília, reafirma o compromisso definitivo com a integração; provou que o empenho estava acima da mudança de governo que acabava de ocorrer em Buenos Aires[217]:

> *"A integração entre o Brasil e a Argentina é obra de todos nós. É patrimônio de nossos povos. Trata-se da mais legítima expressão de um sentimento mútuo, que pudemos identificar desde a nossa independência. Transcende particularismos, facções, partidos e*

---

nº 16 – Comunicações (Brasília, 10/12/1986);
nº 17 – Cooperação Nuclear (Brasília, 10/12/1986);
nº 18 – Cultura (Buenos Aires, 15/07/1987);
nº 19 – Administração Pública (Viedma, 17/07/1987);
nº 20 – Moeda (Viedma, 17/07/1987);
nº 21 – Indústria Automotriz (Brasília, 07/04/1988);
nº 22- Indústria de Alimentação (Brasília, 07/04/1988);
nº 23 – Regional Fronteiriço (Buenos Aires, 29/11/1988);
nº 24 – Planejamento Econômico e Social (Brasília, 23/08/1989)
Vide ALMEIDA, Paulo Roberto de (Coord.). *Mercosul: Legislação e Textos Básicos.* Brasília, Senado Federal, 1992. pp 31.

[215] Vide o Tratado para Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, assinado entre os quatro presidentes em Assunção, em 26 de março de 1991. O texto integral do Tratado pode ser visto no sítio da internet www.cade.gov.br/internacional/Tratado_de_Assuncao.pdf, acessado em 26 de dezembro de 2007. Vide ainda ALMEIDA, Paulo Roberto de (Coord.). *Mercosul: Legislação e Textos Básicos.* Brasília, Senado Federal, 1992. pp 5-26.

[216] A transmissão do cargo deveria ser realizada no dia 10 de dezembro de 1989. A perspectiva de redução do mandato de Alfonsín foi antecipada à Secretaria de Estado pela Embaixada em Buenos Aires no seu Telegrama nº 955, de 06/06/1989.

[217] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1989*. Brasília, Presidência da República. 1990. pp 358.

ideologia. É a alternativa que temos para forjar um futuro digno desta e das próximas gerações de brasileiros e argentinos."

Cabe aqui voltar a mencionar – com a ênfase sempre lembrada pelo Presidente Sarney – que o projeto não se circunscrevia à consecução de meros objetivos comerciais. A meta original era muito mais ambiciosa e profunda. Tratava de reproduzir no relacionamento entre os dois países a exitosa experiência européia de integração ampla e profunda. O prazo estipulado originariamente era de dez anos, o que muitos à época consideraram irrealista. Sarney aponta o desejo de administrações posteriores de obter avanços mais rápidos nas estatísticas comerciais como a principal razão para os problemas que surgiram no âmbito do Bloco. Indica que o açodamento no estabelecimento da União Aduaneira desvirtuou os rumos mais profundos originalmente traçados e provocou desequilíbrios de difícil absorção pelos setores econômicos dos países-membros[218].

Ressalta ainda Sarney sua crença de que o projeto necessariamente deveria primeiro estar cristalizado entre o Brasil e a Argentina, em razão da similaridade de suas etapas de desenvolvimento e da dimensão de suas economias. Afirma isso com a convicção de quem tinha no Presidente do Uruguai um parceiro nessa empreitada, que, mesmo imbuído do espírito integracionista, mantinha a distância necessária do processo com o objetivo de preservar a capacidade econômica da República Oriental, em termos absolutos mais modesta e com uma decorrente maior vulnerabilidade diante de iniciativas de integração mais profundas. Era, portanto, uma atitude realista e que levava em conta as assimetrias existentes com os demais países da região. Sarney acredita que, apesar das dificuldades posteriores no projeto de integração, que se arrastam até a atualidade, o MERCOSUL será exitoso porque é uma "ideia generosa".

Importante ainda é ressaltar que, durante todo o período de concepção e implementação do plano de integração econômica bilateral, Brasil e Argentina se ressentiam de suas respectivas profundas crises econômicas internas, em muito provocadas pelo peso de suas dívidas externas. No processo de integração, as autoridades dos dois países nunca deixaram de apontar em foros internacionais essa causa como fator impeditivo de um desenvolvimento pleno e de advogar uma justa solução para a questão, com o objetivo de

[218] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

viabilizar suas economias bem como a sobrevivência dos regimes democráticos que vinham de reinaugurar. Fica evidente que a busca da integração, portanto, é também motivada pela tentativa de buscar alternativa bilateral pragmática ao desenvolvimento econômico dos dois países, que não encontravam no cenário internacional resposta adequada aos problemas com que se defrontavam.

O início da gestão democrática de Alfonsín e a aproximação com o Brasil proporcionaram ainda uma possibilidade de estabilização para a política externa argentina. Da cooperação com os norte-americanos no conflito na América Central prometida pelo General Galtieri (na tentativa de uma aproximação que fortalecesse os pleitos argentinos junto à Grã-Bretanha), até o pedido de ajuda a Cuba e a determinados países árabes para poder vencer o conflito militar pela posse das Malvinas, a Argentina passava agora, sob o novo Governo, a se aproximar do Brasil e de outros países do continente na busca de uma reinserção no cenário internacional sob a égide democrática. Sua aproximação das tentativas de solução para o conflito centro-americano que obviasse a intervenção norte-americana na Nicarágua é exemplificativa dessa reorientação diplomática. (Esse tópico será melhor analisado ao tratar-se da formação do Grupo do Rio).

A importância da iniciativa do processo de integração do Brasil com a Argentina é contribuição inquestionável da política externa brasileira conduzida pelo Presidente José Sarney. Esse reconhecimento generalizado fica marcado com a instituição, pela Ata de Copacabana, assinada pelos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner, em 16 de março de 2004, da celebração anual do dia 30 de novembro como o "Dia da Amizade Argentino-Brasileira"[219] "em comemoração ao encontro que mantiveram nessa data, em 1985, os Presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín, dando origem ao processo de integração regional."

O projeto de integração com a Argentina contou com o incentivo inicial e o apoio permanente do Presidente da República Oriental do Uruguai, Julio Maria Sanguinetti. Candidato do Partido Colorado, é eleito Presidente em 25 de novembro de 1984 e toma posse em 1º de março de 1985, ao culminar-se processo negociado com as Forças Armadas para a reinstitucionalização

---

[219] Vide Decreto Presidencial do dia 16 de novembro de 2005 disponível no sítio da internet www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=227480, acessado em 26 de dezembro de 2007.

do país. Em 1973, os militares haviam assumido o poder *de facto* para combater o crescente movimento armado de esquerda autodenominado "Tupamaros". O Presidente Juan Maria Bordaberry fora mantido na Presidência da República, até ser defenestrado em 1976. Sucedem-se, num período conturbado da política interna uruguaia, as presidências de Alberto Demichelli (1976), Aparicio Méndez (1976-1981), Gregorio Álvarez (1981-1985) e Rafael Addiego Bruno (1985).

Sarney realiza, de 12 a 14 de agosto de 1985, uma visita de Estado a Montevidéu, seu primeiro compromisso internacional como Presidente da República. Na ocasião, além de assinarem instrumentos de cooperação, os dois mandatários coincidem na visão da situação da região e na oportunidade que as credenciais democráticas representam para um projeto de integração.

Nas palavras com que agradece a acolhida do Presidente do Uruguai em sua chegada a Montevidéu, o Presidente José Sarney afirma[220]:

> *"Esta minha viagem não é um simples dever diplomático – é uma visita de amizade, uma vontade política de estreitar laços históricos, de trazer, em nome da gente do Brasil os nossos sentimentos de estima e afeto, de simpatia ao Uruguai, neste momento em que voltam os ventos da liberdade, e a Nação tem à frente de seu governo o Doutor Julio Maria Sanguinetti, homem de extraordinárias qualidades e de fina sensibilidade cultural, presidindo a uma missão desafiadora e fascinante: consolidar o poder político, que é a síntese de todos os poderes.*
> *Nós no Brasil vivemos o mesmo instante. Com as mesmas esperanças e as mesmas dificuldades.*
> *(...) Esta é a primeira viagem que faço ao exterior depois de assumir a Presidência da República. Escolhi o Uruguai para marcar meu desejo de uma política externa que tem como prioridade a América Latina, a começar pelo país irmão do Uruguai, mostrando que não são interesses que nos movem os pés de caminhar, mas os altos ideais da Nova República, que o Brasil inaugurou."*

[220] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1985*. Brasília, Presidência da República. 1990. pp 361-362.

Sanguinetti será, ao longo de todo o mandato de Sarney, um parceiro constante no desenvolvimento da aproximação com a Argentina.

O relacionamento com o Paraguai é ditado pela realidade de se estar tratando com o sócio no gigantesco empreendimento de Itaipu. O General Alfredo Stroessner, líder do Partido Colorado, mantinha-se na Presidência por meio de sucessivas "eleições", nas quais ele próprio afirmava contar com mais de 90% de aprovação do eleitorado. No dia 9 de outubro de 1985, os dois Presidentes inauguram a entrada em operação da terceira turbina da hidrelétrica. Em 16 de janeiro de 1987, novo encontro em Itaipu para inaugurar as duas primeiras turbinas de 60 Hz[221]. Sarney afirma ter enfatizado junto a seu colega guarani a importância da democracia como pilar institucional e que, invariavelmente, recebia como resposta a afirmação de que o Paraguai era uma democracia sólida, como provavam os altíssimos níveis de apoio popular observados[222].

Ainda que o relacionamento bilateral repousasse sobre a base comum do aproveitamento das águas do Paraná, o Presidente brasileiro preocupava-se com o crescente isolamento paraguaio, derivado da continuação de seu regime autoritário diante da onda democrática que já havia passado por seus vizinhos platinos. O desrespeito aos direitos humanos era tema corriqueiro em Assunção e as reclamações sobre o cerceamento dos direitos políticos de oposicionistas ao regime era motivo de reiterados pedidos à Embaixada do Brasil naquela capital por uma intercessão brasileira junto ao governo Stroessner para a liberação de presos[223].

Na véspera do Carnaval de 1989, Stroessner é deposto por seu cunhado, o General Andrés Rodriguez. A Embaixada do Brasil vai informando a Secretaria de Estado dos acontecimentos[224], desde quando, por volta das 21:00 horas do dia 2 de fevereiro, houve em Assunção inusitado movimento de tropas, seguido de ações militares. Logo se soube que o General de Divisão Andrés Rodriguez, comandante do 1º. Corpo de Exército, deflagrara rebelião contra o governo do General Alfredo Stroessner. Ainda segundo informou a Embaixada, elementos da polícia e o regimento de escolta presidencial

[221] Lembre-se que metade das turbinas de Itaipu gera eletricidade a 60 Hertz, ciclagem do sistema brasileiro, e a outra metade a 50 Hertz, ciclagem utilizada no Paraguai.
[222] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.
[223] Vide Telegrama da Embaixada em Assunção nº 881, de 28/10/87.
[224] Vide Telegrama da Embaixada em Assunção nº 85, de 03/02/1989.

opuseram resistência, ocorrendo intensos tiroteios em ruas do centro da capital, sobretudo nas proximidades da sede da polícia e do quartel daquele regimento.

Quatro dias após o golpe, o ex-presidente Stroessner parte rumo ao Brasil na condição de asilado[225]. O novo Chefe de Estado anuncia a convocação de eleições gerais no prazo de três meses[226]. O Chanceler Abreu Sodré encontra-se com o novo Chanceler paraguaio em Foz do Iguaçu, por ocasião da posse do novo Diretor-Geral paraguaio da empresa Itaipu Binacional.

O Governo brasileiro, com o respaldo dos governos argentino e uruguaio, faz ver ao novo mandatário a importância do estabelecimento de um regime democrático para evitar que o Paraguai fugisse do exemplo de seus três vizinhos e se isolasse do processo de integração que estava sendo por eles conduzido. Nas eleições de 1º de maio de 1989, o General Rodriguez é ungido pelas urnas como novo "Presidente Constitucional do Paraguai". Os Presidentes Sarney, Alfonsín e Sanguinetti comparecem à posse de Rodriguez e com isso avalizam o novo governo, que se compromete a reimplantar a democracia no país[227]. As conversas com a oposição não deixam de acontecer, mesmo após a posse do novo presidente paraguaio e as boas relações mantidas entre os dois governos. O próprio Presidente Sarney recebeu o principal líder político do *Partido Liberal Radical Auténtico* (*PLRA*), maior partido de oposição, em audiência em Brasília no início de agosto de 1989. Domingo Laino avistou-se ainda na ocasião com o Secretário-Geral das Relações Exteriores no Itamaraty[228].

É um caso exemplar de "indução" democrática, pois facilitará a incorporação guarani ao processo de integração regional. Esse episódio é o primeiro precedente que, somado à atuação brasileira quando da tentativa de deposição do Presidente Wasmosy, em abril de 1996, levou à inclusão, em 24 de julho de 1998, do Protocolo de Ushuaia[229] no arcabouço institucional do MERCOSUL, com vistas a garantir as

---

[225] Vide Telegrama da Embaixada em Assunção nº 109, de 06/02/1989.
[226] Vide Telegrama da Embaixada em Assunção nº 111, de 06/02/1989.
[227] Vide Telegramas da Embaixada em Assunção nº 725 e 726, de 16/05/1989.
[228] Vide Despachos Telegráficos para a Embaixada em Assunção nº 247 e 251, ambos de 13/04/1989.
[229] A íntegra do Protocolo de Ushuaia pode ser encontrado no sítio da internet www2.mre.gov.br/dai/ushuaia.htm, acessado em 29 de dezembro de 2007.

liberdades democráticas como condição *sine qua non* para pertencer ao Bloco[230].

As relações com o Chile foram mantidas em marcha lenta ante à resistência que o regime comandado pelo General Augusto Pinochet opunha à abertura política. O Brasil manteve-se atento aos incipientes movimentos de distensão na expectativa de poder auxiliar uma transição política exitosa para aquele país[231]. Nesse contexto, o Presidente Sarney confidenciou uma importante participação do Brasil no processo que levou à eleição de Patrício Aylwin. Em 7 de setembro de 1986, na periferia de Santiago, a Frente Patriótica Manuel Rodríguez (FPMR) realiza um atentado contra Pinochet, no qual morrem cinco guarda-costas do presidente, que escapa ileso. É decretado o toque de recolher. Logo após, os Presidentes do Grupo do Rio souberam que Fidel Castro pretendia reestimular a luta armada no Chile para enfraquecer, e no limite derrubar, a ditadura militar. Cientes de que a iniciativa poderia tumultuar e mesmo inviabilizar a frágil possibilidade de abertura, fizeram com que Alfonsín, que tinha maior aproximação com Fidel Castro, intercedesse junto ao mandatário cubano para que nada fizesse. Dava como garantia o compromisso dos países do Grupo do Rio de fazer avançar a realização no Chile de um plebiscito que indagaria sobre o desejo de eleições para a Presidência. O Grupo do Rio contou com apoio financeiro velado, e até hoje mantido em segredo, para o financiamento da campanha de realização do plebiscito, que acabou vitorioso e assim propiciou a fixação de data para as eleições. Sarney acrescentou que esse aporte financeiro foi feito pelo governo venezuelano, dando origem às denúncias de malversação de fundos públicos pelo Presidente Andrés Perez, que contribuíram para o seu posterior *impeachment*. Sarney visitou Santiago do Chile para a posse do presidente eleito daquele país, Patrício Aylwin, em 11 de março de 1990[232].

É forçoso reconhecer que o Governo Sarney atribuiu às relações exteriores do Brasil uma prioridade para o Hemisfério americano. Essa prioridade, porém, não implicava o prejuízo da expansão da presença brasileira no restante do cenário internacional, com ações que visavam a dar

---

[230] Nesse episódio, as autoridades brasileiras atuaram de forma direta para impedir o golpe de Estado. Os fatos ocorridos em Assunção foram acompanhados direta e indiretamente pelo autor.

[231] Vide conversa com o Presidente Mitterrand transmitida pelo Telegrama da Embaixada em Paris nº 1.291, de 22/10/1988.

[232] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

continuidade ao universalismo adotado na política externa durante os Governos anteriores[233]. Além disso, essa prioridade tinha de ser qualificada em duas esferas de interação inevitável: as relações com os demais países latino-americanos e o relacionamento com os Estados Unidos da América. De forma complementar à prioridade conferida aos vizinhos da América do Sul, a Nova República pretendia também estabelecer um relacionamento especial com o México e ter participação ativa nos acontecimentos da América Central, ainda que os esforços brasileiros quanto a essa última se tivessem desenvolvido no plano multilateral e desaguado na conformação do Grupo do Rio. Por último, o Presidente Sarney esperava conduzir com Washington um diálogo construtivo, calcado nas novas credenciais democráticas do Brasil, num contexto de respeito mútuo pelos objetivos principais de ambos em sua atuação internacional.

II. 1. 2. Vizinhos Amazônicos

O relacionamento com os vizinhos da região amazônica foi beneficiado também pelas credenciais democráticas brasileiras, embora, de forma geral, tenha seguido as linhas de aproximação iniciadas nos Governos anteriores. Cabe aqui o relato do Embaixador Rubens Ricupero[234], que fora, no Itamaraty, Chefe da Divisão da América Meridional II (DAM-II) e depois do Departamento das Américas (DAA), cargo que ocupou até o início da Nova República. Relembra ele que, com o regime militar e a aproximação com os EUA, o Brasil provocava em toda a América do Sul – e principalmente na parte setentrional do subcontinente – certa desconfiança sobre suas reais intenções. Essa imagem deturpada teria sido reforçada durante o Governo Médici, em consequência das obras de infra-estrutura então empreendidas, destacando-se a Rodovia Transamazônica, apesar da ampla divulgação de que visavam apenas a facilitar a ocupação humana dessa parte do território brasileiro. A política de intensificação da presença brasileira na Amazônia era interpretada nos países vizinhos como o reflexo concreto do "Brasil Grande Potência", imagem fartamente veiculada pela imprensa como resultado dos

---

[233] Vide PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *A Política Externa do Governo Sarney: a Nova República diante do reordenamento internacional* (1985-1990). Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2003. pp. 60.
[234] Depoimento do Embaixador Rubens Ricupero ao autor, em novembro de 2006.

elevados índices de crescimento então alcançados. Havia ainda a coincidência com a frase pronunciada pelo Presidente Nixon, ao receber o mandatário brasileiro, em dezembro de 1971 na Casa Branca: "Para onde se inclinar o Brasil, se inclinará a América Latina"[235]. A afirmação do presidente norte-americano, de discutível felicidade, com nefastas interpretações, refletia o espírito de reaproximação com o Brasil de que estava imbuído o Professor Henry Kissinger, então responsável pela formulação da política externa dos EUA. Observe-se que o distanciamento que se abrira durante o Governo Costa e Silva só havia sido superado no Governo Médici graças ao desenlace altamente positivo da crise provocada pela decretação da soberania brasileira sobre o mar territorial até o limite das duzentas milhas marítimas[236].

A interpretação predominante na região era de um "Brasil Potência", com traços militaristas e tendência imperialista, a desfrutar do apoio de Washington. Embora equivocada, essa percepção fazia com que fossem recebidos com reservas os sucessivos gestos de aproximação feitos pelas autoridades brasileiras. O Itamaraty, que ainda lidava com renitentes dificuldades na região platina, tentava atribuir ao relacionamento com a vizinhança amazônica um peso mais compatível com a importância das fronteiras compartilhadas e reduzir as distâncias decorrentes das próprias dificuldades de acesso físico a essas regiões. Essas iniciativas brasileiras, que datavam do Governo Médici, haviam sido reforçadas pela assinatura, no dia 3 de julho de 1978, em Brasília, do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA)[237]. Com ele criou-se um foro para estudar e conduzir, em conjunto, o desenvolvimento da região e, de forma não-declarada, buscou-se demonstrar que o Brasil almejava uma interlocução sem qualquer laivo expansionista. O Tratado entrou em vigor em agosto de 1980 e o Brasil convocou para outubro do mesmo ano, em Belém, a Primeira Reunião de Chanceleres dos países-signatários[238]. A diminuição das desconfianças quanto

---

[235] Vide DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial.* Rio de Janeiro, Topbooks, 1999. pp. 349, e também BARBOZA, Mario Gibson. *Na Diplomacia, o Traço Todo da Vida.*, 2ª. ed.. Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves, 2002. pp. 164.

[236] Vide BARBOZA, Mario Gibson. *Na diplomacia, o Traço Todo da Vida,* 2ª. ed.. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 2002, pp. 218-225, e SOUTO, Cíntia Vieira. *A Diplomacia do Interesse Nacional: a política externa do governo Médici.* Porto Alegre, UFRGS Editora, 2003, pp. 74-81.

[237] A íntegra do texto do TCA está disponível no sítio da internet www2.mre.gov.br/daí/tca.htm, acessado em 27 de dezembro de 2007.

[238] Vide MELLO BARRETO, Fernando de. *Os Sucessores do Barão 1964-1985.* São Paulo, Paz e Terra, 2001, pp. 379-380.

às intenções brasileiras, contudo, somente viria na esteira da onda democrática que varreu a América do Sul na década de 1980 e que iria ser aproveitada pelo Presidente José Sarney para estreitar os laços do Brasil com os demais países dessa vasta região.

A Bolívia, desde 1964, com a queda dos presidentes civis do *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (*MNR*), passou por uma sequência de golpes e presidências militares, terminada em 1980, a que se seguiram breves períodos de governos civis. A instabilidade só vai ser superada e o regime democrático reinaugurado com as eleições de 1982 e a posse de Hernan Siles Suazo. Com o país mergulhado numa profunda crise econômica, Victor Paz Estenssoro, um dos líderes e presidentes da Revolução Nacionalista de 1952, é reconduzido à Presidência em 1985 e aplica um radical choque ortodoxo nas contas bolivianas. A economia se estabiliza, mas volta a apresentar desequilíbrios no final da gestão. Em 1989, Jaime Paz Zamora é eleito com o apoio da coligação entre o *Movimiento de Izquierda Revolucionaria* (*MIR*) e a *Acción Democrática Nacionalista* (*ADN*)[239].

Sarney realiza uma visita oficial a La Paz, de 31 de julho a 3 de agosto de 1988. No banquete que lhe oferece o Presidente Paz Estenssoro, afirma[240]:

> *"Compartilhamos o momento altamente significativo da consolidação democrática. Caminhamos para um entendimento cada vez mais fértil e amplo, inspirado pelo espírito de liberdade e de participação pluralista que preside nossas sociedades. Desse processo já estamos colhendo resultados da mais alta significação, como atestam nossas iniciativas de concertação nas esferas política, econômica e financeira. Conceitos como o de complementação econômica ou o de integração já não soam apenas como abstrações vazias ou figuras de retórica. A América Latina hoje se renova, buscando construir uma matriz de relações calcadas em entendimentos concretos, firmemente assentados em nossa realidade.*
> *A política externa do Brasil busca invariavelmente a sintonia com as necessidades do continente latino-americano. As relações com os*

[239]Vide KLEIN, Herbert. *Historia de Bolivia.* La Paz: Librería Editorial Juventud, 2002, pp. 288.
[240] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1988*. Brasília, Presidência da República. 1990. pp. 393.

países do continente são para nós prioritárias. Fiel aos princípios magnos da autodeterminação dos povos, da não-ingerência em assuntos internos de outros Estados, da igualdade soberna, da solução pacífica das controvérsias, o Brasil está elevando o princípio da integração latino-americana à categoria de preceito constitucional. Tal postura não significa, porém, o desconhecimento de nossas dificuldades. O Brasil, em sua ação externa, parte do possível, em busca do ideal, não o contrário."

Várias tentativas de avançar um projeto de integração bilateral com base no gás natural não prosperam. À época, cogitava-se da construção de usinas termelétricas do lado boliviano, para vender eletricidade ao mercado brasileiro, através de linhas de transmissão que iriam da fronteira até os pólos industriais do Rio de Janeiro e de São Paulo[241].

Um ano após a visita oficial, em 6 agosto de 1989 o Presidente brasileiro volta a La Paz e reúne, em almoço na Embaixada do Brasil, os demais Chefes de Estado presentes à posse do novo mandatário boliviano, Jaime Paz Zamora. Numa conversa franca, são acordadas as bases para a implementação conjunta da Hidrovia Paraná-Paraguai, à qual a Bolívia tinha acesso dificultado por estar, desde a Guerra do Chaco, com suas relações diplomáticas rompidas com o Paraguai. O entendimento entre Andrés Rodriguez, recém-empossado na presidência paraguaia, e Paz Zamora, prestes a assumir a presidência boliviana, prospera graças ao ambiente positivo estabelecido pelo Presidente José Sarney e por sua constante lembrança da importância da integração regional[242].

O Presidente Paz Zamora faz menção do avanço em seu discurso de posse, pronunciado horas depois no parlamento boliviano, e ressalta a franqueza e habilidade de José Sarney como catalizador da iniciativa[243].

No Peru, em 1968, os militares haviam derrubado o Presidente Belaúnde Terry. Segue-se um governo nacionalista presidido pelo General Velasco Alvarado, que é substituído, em 1975, pelo General Francisco Morales Bermudez. Em 1979, uma Assembleia Constituinte faz chegar novamente à presidência Belaúnde Terry, que assume o poder em 1980 e empreende a

[241] Vide Telegramas da Embaixada em La Paz nº 92 e 96, ambos de 06/02/1987.
[242] Vide Despacho Telegráfico para a Embaixada em Assunção nº 565, de 16/08/1989.
[243] Depoimento do Presidente Jaime Paz Zamora ao autor, em maio de 2007.

transição democrática que culmina com a posse de Alan García, em 28 de julho de 1985[244]
.

Em maio de 1987 o Chanceler Abreu Sodré realiza visita oficial a Lima e, diante de seu colega Alan Wagner, indica[245]:

> *"O Brasil e o Peru têm formado um quadro de relações bilaterais crescentes. Noto com satisfação a participação crescente do setor privado brasileiro em empreendimentos neste país irmão. O volume de comércio se apresenta consistente e dinâmico. Em todos os setores, há um interesse comum de dinamização. Há todo um campo de cooperação a ser explorado na extensa região de fronteira comum. Ressalto, a tal propósito, a satisfação com que recebi, da chancelaria peruana, sugestões para um esquema de integração fronteiriça, que agora iremos, em conjunto, tratar de melhor definir."*

Sarney se encontra com Alan García nos dias 2 e 3 de julho de 1987, em Rio Branco, Acre, e em Puerto Maldonado. As palavras do Presidente brasileiro em território peruano dão o tom do novo momento existente[246]:

> *"Sabemos que, na história do nosso relacionamento, muito tempo foi perdido e que muito deixamos de realizar. Fosse por limitações e carências que não conseguimos suprir, fosse porque, no passado, vivíamos de costas um para o outro nestes lugares remotos da Amazônia. No dizer do poeta Carlos Drummond de Andrade, 'qualquer tempo é tempo'. Por isso aqui estamos, Vossa Excelência e eu, para começar, dar impulso a um projeto que pode parecer ambicioso, mas que está firmemente ancorado na força e na autenticidade de nossos ideais de colaboração e progresso. Confio, pois, em sua viabilidade e em seu êxito."*

---

[244] Vide SKIDMORE, Thomas E. e SMITH, Peter H.. *Modern Latin America*. New York, Oxford University Press, 2001. pp. 205-211.
[245] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *Discursos e palestras – 1987*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1988. pp. 104.
[246] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1987*. Brasília, Presidência da República. 1990. pp. 256.

O mandatário peruano retribuiu a visita quase dois anos depois, participando primeiramente da I Reunião de Presidentes dos Países da Região Amazônica, em Manaus, em 6 de maio de 1989 e continuando, no dia seguinte sua visita de trabalho ao Brasil[247].

O Equador havia transitado por um regime militar, implantado em 1972. Em 1979, sob uma nova constituição, a democracia retorna com a eleição do presidente Jaime Roldós Aguillera, substituído pelo voto, em 1984, por Leon Febres Cordero.

De 1 a 5 de junho de 1986, o Chanceler Abreu Sodré realiza visita oficial àquele país. Em continuidade à prática já estabelecida, aproveita a estada em Quito para realizar reunião de coordenação naquela capital com os chefes das missões diplomáticas brasileiras nos países amazônicos. Por expediente pelo qual formula o convite aos embaixadores brasileiros, a Secretaria de Estado informa-os de que[248] a reunião será organizada de modo a que sejam examinados alguns grandes temas como comércio regional, a política externa brasileira em relação aos países amazônicos, bem como os planos para a atuação do Brasil quando assumir a Secretaria Pro-Tempore do TCA. Pela Circular Postal nº 8.771, de 12/09/1986, foi divulgado o Relatório Final da reunião.

Em 1988, toma posse o novo presidente equatoriano, Rodrigo Borja Cevallos. Sarney é o primeiro presidente brasileiro a visitar o país, permanecendo em Quito nos dias 25 e 26 de outubro de 1989.

No jantar que lhe oferece seu colega equatoriano, o Presidente José Sarney afirma[249]:

> *"É para mim um privilégio e motivo de particular satisfação ser o primeiro Presidente brasileiro a efetuar visita à República do Equador. Prossigo, aqui, um amplo programa de estreitamento de relações do Brasil com seus vizinhos sul-americanos, objetivo prioritário da política exterior que tracei desde o início do meu Governo. Desejo*

---

[247] Foi emitida na ocasião Declaração Conjunta dos dois Presidentes. Vide MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Resenha de Política Exterior do Brasil nº 61, abril, maio e junho de 1989*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1989. pp. 30-34.

[248] Vide Circular Telegráfica para as Embaixadas em La Paz, Lima, Bogotá, Caracas e Paramaribo nº 14.278, de 09/06/1986.

[249] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1989*. Brasília, Presidência da República. 1990. pp. 505.

que minha estada aqui contribua eficazmente para inaugurar novo capítulo na história das relações entre nossos países. Que sirva para estreitar ainda mais os vínculos de fraterna amizade que unem nossos povos. Que fortaleça o processo de entendimento e cooperação entre as nações latino-americanas."

Ainda que sob um regime democrático, a vida política equatoriana é marcada por elevada instabilidade interna e iria ficar ainda mais conturbada, em janeiro de 1995, com a eclosão de novo enfrentamento armado com o Peru.

A Colômbia se vangloria de ser a mais duradoura democracia da América do Sul, apesar de ter passado por um período conhecido como "*La Violencia*", que se estendeu do início dos anos 40 até o início dos 50, e vivido numa condição de guerra civil velada desde os anos 60, quando os movimentos guerrilheiros de esquerda *Ejército de Liberación Nacional* (*ELN*) e *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (*FARC*) passaram a controlar extensas porções do território nacional. Os partidos Liberal e Conservador têm-se alternado na presidência[250]. Virgilio Barco Vargas ocupou o cargo de 7 de agosto de 1986 a 7 de agosto de 1990, após ser eleito com 58% dos votos e inaugura um período de administração dos liberais. Seu predecessor, Belisario Betancur, havia sido recebido pelo Presidente Sarney em Manaus, em 30 de janeiro de 1986, para inaugurar a Comissão de Coordenação Mista dos dois países. De 7 a 9 de fevereiro de 1988, Sarney faz visita oficial a Bogotá, onde se encontra com o Presidente Virgilio Barco, que retribui a visita em Carajás, no Pará, no dia 16 de abril seguinte.

No banquete que seu anfitrião lhe oferece em Bogotá, no dia 8 de fevereiro de 1988, o Presidente Sarney enfatiza a importância da coordenação para a solução da crise centro-americana e a prevalência dos regimes democráticos[251]:

"Vim à Colômbia em momento de novas esperanças para toda a América Latina. Verificamos que o esforço de paz na região centro-americana tem sido fecundo e promissor. Brasil e Colômbia sentem-

[250] Vide Telegrama da Embaixada em Bogotá nº 656, de 14/07/1986.

[251] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1988*. Brasília, Presidência da República. 1990. pp. 54.

se recompensados de estar contribuindo, ao lado de outras nações irmãs do continente, para aquela ação pacificadora, que visa a manter os povos da área afastados da confrontação ideológica, garantir-lhes a vigência de regimes pluralistas e ajudá-los a superar obstáculos a seu desenvolvimento."

A Venezuela mantinha desde 1958 um regime democrático e chegou a não reconhecer o governo brasileiro instalado em 31 de março de 1964, ao invocar a chamada "Doutrina Betancourt", proclamada em 13 de fevereiro de 1959 pelo então Presidente Rómulo Betancourt, numa tentativa de defender a democracia no continente[252]. Jaime Lusinchi governa o país de 2 de fevereiro de 1984 até 2 de fevereiro de 1989, quando é substituído por Carlos Andrés Pérez. Pela segunda vez na presidência, Andrés Pérez é destituído, em 31 de agosto de 1993, sob a acusação de corrupção. Sarney já havia encontrado Lusinchi em Nova York, por ocasião da XL AGNU, na última semana de setembro de 1985, e o recebe oficialmente em Brasília em 9 de abril de 1986.

O Chanceler Abreu Sodré, por ocasião de sua visita a Caracas, em março de 1987, deixa transpirar, no discurso com o qual agradece o almoço que lhe oferece seu colega, Simon Alberto Consálvi, a proximidade estabelecida entre os chanceleres que trabalhavam para uma solução da questão da América Central[253]:

"Minha satisfação ao visitar a Venezuela é tanto maior pela grata oportunidade que tenho de rever meu colega e amigo Simon Alberto, com quem já me acostumei a trabalhar em estreita cooperação e a manter sempre um diálogo aberto e fecundo. No contexto das reuniões que vimos realizando para tratar de temas de interesse comum, sobretudo em nossas intensas conversações sobre os problemas da América Central – juntamente com os outros Chanceleres dos Grupos de Contadora e Apoio, pude conhecer a competência, o equilíbrio, o realismo e, ao mesmo tempo, a autêntica e sólida vocação latino-americana de Vossa Excelência.

[252] Vide MELLO BARRETO, Fernando de. *Os Sucessores do Barão 1964-1985*. São Paulo, Paz e Terra, 2001. pp 48-49.
[253] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *Discursos e palestras – 1987*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1988. pp 43.

(...) Nunca antes como agora, Senhor Ministro, a movimentação diplomática latino-americana foi tão intensa e produtiva. Os contatos se multiplicam em todos os níveis e já dispensam, muitas vezes, o formalismo de esquemas protocolares. Há um sentido de introspecção na América Latina, fato tão lucidamente ressaltado pelo Presidente Jaime Lusinchi em Brasília. E se esse sentido não é exatamente novo, dialogamos agora com maior fluidez sobre uma gama crescente de temas. Se antes já empreendíamos um esforço persistente em direção ao objetivo da integração regional, hoje começamos a dar-lhe grande impulso e abrir-lhe novos horizontes, preservando o realismo, a flexibilidade e o equilíbrio dos mecanismos a serem colocados em prática."

Sarney realiza visita oficial a Caracas de 15 a 17 de outubro de 1987. Ao partir da Venezuela visita o complexo hidrelétrico de Guri, onde operavam empresas brasileiras[254], quando afirma:

"Constitui demonstração segura dos elevados níveis de cooperação bilateral o fato de que empresas brasileiras de engenharia tenham participado das obras da construção da barragem e aumento da potência instalada da Central Hidrelétrica Raúl Leoni.
Congratulo-me com Vossa Excelência e com o povo venezuelano pelo relevante significado econômico e social desta obra marcante, considerada hoje a maior hidrelétrica em operação no mundo e fator decisivo de aporte energético às necessidades das indústrias de base da Venezuela."

Sarney volta a encontrar-se com Lusinchi em 8 e 9 de outubro de 1988, desta vez em São Luís e em Trombetas.

Guiana e Suriname, ex-colônias inglesa e holandesa, de independência relativamente recente, já tinham recebido a visita do Chanceler do Governo Figueiredo[255], Saraiva Guerreiro. Sarney é o primeiro presidente brasileiro a

---

[254] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1987*. Brasília, Presidência da República. 1990. pp 426.
[255] Vide GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um Empregado do Itamaraty.* Rio de Janeiro, Siciliano, 1992, pp. 124-130.

visitar esses dois países, no início de março de 1989 (dias 2 e 3, em Paramaribo, e 3 e 4, em Georgetown).

O Chanceler Abreu Sodré havia recebido o Primeiro-Ministro do Suriname, Pertab Radhakishun, em Brasília, em outubro de 1986. Em agosto de 1988, suas palavras, ao encerrar os trabalhos da III Reunião da Comissão Mista dos dois países, exprimem o desejo de intensificar o relacionamento bilateral[256]:

> *"A ampla gama de entendimentos sobre as relações econômicas e comerciais assegurará, estou certo, a médio e a longo prazo, um novo impulso aos fluxos de intercâmbio, permitindo reverter a tendência declinante observada nos últimos anos."*

Essa será ainda a mensagem do Presidente José Sarney levada a Paramaribo, em 1989[257]:

> *"Esta visita tem um significado histórico: pela primeira vez um Chefe de Estado do Brasil vem a este país-irmão.*
> *Simboliza, ao mesmo tempo, a crescente afirmação dos laços de amizade e cooperação estabelecidos entre os nossos países desde a independência do Suriname.*
> *Temos muito em comum: o componente étnico, a natureza amazônica, o ideal de democracia que nos inspira, com nossos dois Governos firmemente empenhados em preservar e consolidar."*

Na visita do Chanceler Abreu Sodré a Georgetown, em setembro de 1988, suas palavras a seu colega Rashleigh E. Jackson deixam claro o desejo de dar continuidade dos esforços de aproximação iniciados no passado[258]:

> *"Espero, com minha visita a este país-irmão, dar impulso político adicional ao processo de adensamento permanente das relações*

[256] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *Discursos e palestras – 1988*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1988. pp 101.
[257] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1989*. Brasília, Presidência da República. 1990. pp 71.
[258] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *Discursos e palestras – 1988*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1988. pp 119.

bilaterais, cuja dinâmica já se beneficia de importantes contatos prévios de alto nível. Recordo os entendimentos entre meus antecessores, os Chanceleres Azeredo da Silveira e Saraiva Guerreiro, e o Ministro Frederik Wills e Vossa Excelência, bem como entre os Presidentes Figueiredo e Burnham. Deseja meu país que esse prolífico diálogo se amiúde e abranja todos os setores interessados de nossos países."

Os Chanceleres assinam na ocasião o "Programa de Trabalho de Georgetown" com o objetivo de monitorar o andamento dos programas de cooperação entre os dois países.

Na visita presidencial, o mandatário brasileiro afirma[259]:

"A Guiana acumulou, não obstante seu relativo curto período de vida independente, invejável tradição de pluralismo, entendimento e de cooperação, tendo tido participação particularmente atuante no Movimento Não-Alinhado.

Buscamos ambos, com os países vizinhos, estabelecer modalidades objetivas e profícuas de colaboração. Sabemos que a integração regional constitui uma via essencila para enfrentarmos os desafios ao desenvolvimento."

A síntese do processo de aproximação bilateral empreendido pelo Presidente Sarney com os vizinhos amazônicos se dá na Primeira Reunião de Presidentes dos Países-membros do TCA, realizada em Manaus, de 4 a 6 de maio de 1989, ocasião em que é adotada a "Declaração da Amazônia"[260]. A complementação das vertentes bilateral e multilateral da política externa brasileira fica especialmente enfatizada no caso da vizinhança amazônica. As ações bilaterais de adensamento das relações são favorecidas, num contexto mais imediato, pela utilização do espaço já existente do TCA, e, num contexto regional mais amplo, pelos mecanismos de Contadora e Apoio, seguidos pelo Grupo do Rio.

---

[259] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1989*. Brasília, Presidência da República. 1990. pp 98.

[260] Vide MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Resenha de Política Exterior do Brasil nº 61, abril, maio e junho de 1989*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1989. pp 28-30.

II. 1. 3. México, América Central e Caribe

Desde 1934, o México alternou presidentes eleitos pelo Partido Revolucionario Institucional (PRI), num regime que se dizia democrático mas que, na prática, adota um sistema de partido único com pouco, ou nenhum, espaço disponível para uma oposição efetiva. No período mais próximo do escopo deste trabalho, Miguel de la Madrid substitui José Lopez Portillo e, durante seu mandato, de 1982 a 1988, o país sofre os efeitos da moratória declarada em 1982 e do terremoto na sua capital em 1985[261]. Sarney aproveita a sua primeira viagem a Nova York como Presidente da República, para pronunciar o discurso de abertura da XL AGNU, na última semana de setembro de 1985, e faz no vôo de ida escala na Cidade do México, onde pessoalmente manifesta sua solidariedade ao presidente mexicano pelo trágico terremoto que acabava de atingir a cidade e causar um elevado número de vítimas. Na ocasião estabelece com seu colega mexicano o primeiro contato, a partir do qual vai criar um clima propício para o avanço do projeto de aproximação que visualizava[262].

Posteriormente, de 16 a 20 de agosto de 1987, Sarney faz visita oficial ao México. A visita fora preparada na segunda metade de junho, na viagem feita pelo Secretário-Geral das Relações Exteriores à Cidade do México[263]. No dia de sua chegada àquela capital, o Presidente Sarney assim agradece sua acolhida[264]:

> "Há pouco menos de dois anos, tive a oportunidade de visitar Vossa Excelência, em ocasião em que o México vivia momentos atribulados. Eu vinha trazer a Vossa Excelência, e ao valoroso povo mexicano, minha simpatia pessoal e a profunda solidariedade da nação brasileira diante do infortúnio que se abatera sobre esta bela e exuberante cidade.
> Hoje minha visita ao México se reveste de grande alegria, pois ela se insere em um quadro em que o relacionamento entre nossos dois países se revela particularmente rico, denso e diversificado.

---

[261] Vide SKIDMORE, Thomas E. e SMITH, Peter H.. *Modern Latin America*. New York, Oxford University Press, 2001. pp 243-246.

[262] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

[263] Vide Telegrama da Embaixada no México nº 420, de 19/06/1987.

[264] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1987*. Brasília, Presidência da República. 1990. pp 308.

Nos dias que se seguirão, teremos a oportunidade de examinar juntos a atualidade desse quadro promissor das relações entre o México e o Brasil."

Na recepção que lhe oferece seu colega de la Madrid, no mesmo dia 17 de agosto de 1987,o Presidente brasileiro afirma[265]:

"É chegado o momento de a América Latina se apresentar diante de si mesma e do mundo como uma região unida. Já está definitivamente encerrado o período das dependências em que, frustados diante de nossas limitações buscávamos soluções na imitação ou na importação de modelos. A nossa verdadeira independência somente será alcançada se formos capazes de, preservando e valorizando nossa identidade comum, arregimentar, em benefício de todos, os recursos materiais e humanos de cada um.
E isto pode ser feito, estou convencido, sem qualquer tipo de confrontação ou preconceito ideológico; sem qualquer dos vícios que historicamente impediram uma efetiva aproximação regional."

A opção por uma aproximação mais estreita com o México parece contrabalançar os esforços já em andamento na América do Sul, com ênfase na integração da Bacia do Prata e na aproximação com os vizinhos amazônicos, para promover a conformação de uma verdadeira área latino-americana, capaz de, além de suas vantagens intrínsecas, contrapor-se ou, no mínimo, contrabalançar a influência norte-americana em todo o Hemisfério. A amizade que se estabeleceu entre Sarney e de la Madrid será a pedra de toque da coordenação, feita nos níveis presidencial e de chanceleres, para a condução pacífica da crise centro-americana na busca de solução.

O Brasil vai constituir com outros três países (Argentina, Peru e Uruguai) o Grupo de Apoio a Contadora, para auxiliar os esforços que o México vinha desenvolvendo a fim de evitar uma intervenção armada norte-americana na Nicarágua e em El Salvador. A iniciativa vai redundar na criação do Grupo do Rio, como se verá no capítulo seguinte. Essa coordenação regional será o pano de fundo para a política externa brasileira na América Central e no Caribe.

---

[265] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1987*. Brasília, Presidência da República. 1990. pp. 315.

No quadro de aproximação revigorada com a América Latina inclui-se o reatamento de relações com Cuba, embora com características distintas e muito particulares daquele processo mais amplo. Desde a queda do regime de Fulgencio Baptista[266], que traz ao poder Fidel Castro e seus partidários, Cuba inicia um movimento, relativamente rápido, de afastamento dos Estados Unidos e de aproximação com a URSS[267]. Na VIII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores da OEA, realizada de 23 de janeiro a 2 de fevereiro de 1962, no balneário uruguaio de Punta del Este, por uma margem de 14 votos, Cuba foi suspensa da Organização. O então Chanceler San Tiago Dantas afirmou ser o afastamento do governo de Fidel da OEA contraproducente, pois, na prática, o lançaria nos braços da URSS; o Brasil se absteve na votação, como fizeram cinco outros países[268]. Em 3 de maio de 1964, porém, o governo brasileiro, já sob a presidência de Castello Branco, rompe suas relações diplomáticas com o governo da ilha[269].

---

[266] Fulgencio Batista comandava a política de Cuba desde 1933, quando, como sargento, havia juntado as forças armadas aos movimentos políticos que derrubaram o Presidente Gerardo Machado. Aliado próximo dos Estados Unidos da América, governou de 1940 a 1944 e, posteriormente, por meio de um golpe de estado, de 1952 a 1959. Vide SKIDMORE, Thomas E. e SMITH, Peter H.. *Modern Latin America.* New York, Oxford University Press, 2001, pp 266 – 267. No dia 31 de dezembro de 1958, Fulgencio Batista foge de Havana e, dias depois, em 8 de janeiro, Fidel Castro entra na Capital. Vide LEITÃO DA CUNHA, Vasco. *Diplomacia em Alto Mar*, 2ª. ed.. Rio de Janeiro, FGV, 2003, pp. 196-208.

[267] Cuba afasta-se dos EUA gradualmente. A soma das desapropriações de empresas norte-americanas, que teve por resposta a recusa das empresas petrolíferas norte-americanas de refinar o petróleo cubano, culmina com o pedido de que a Embaixada dos EUA em Havana tivesse seu pessoal reduzido. O Presidente Eisenhower rompe relações diplomáticas com o governo cubano em janeiro de 1961. Vide SKIDMORE, Thomas E. e SMITH, Peter H.. *Modern Latin America.* New York, Oxford University Press, 2001, pp 276 – 277. O episódio da Baía dos Porcos (16 de abril de 1961) acabou levando à aproximação estreita com a URSS. Vide LEITÃO DA CUNHA, Vasco. *Diplomacia em Alto Mar*, 2ª. ed.. Rio de Janeiro, FGV, 2003, pp. 206-208.

[268] Vide MELLO BARRETO, Fernando de. *Os Sucessores do Barão 1912-1964.* São Paulo, Paz e Terra, 2001, pp. 256-258.

[269] O Brasil foi o 14º país a romper relações diplomáticas com Cuba. A decisão foi tomada em reunião ministerial presidida por Castello Branco, no dia 2 de maio de 1964. No dia seguinte, o Encarregado de Negócios do Brasil em Havana, Enaldo Camaz de Magalhães, entregou Nota ao Chanceler cubano, Raúl Roa Castro, afirmando que, naquele dia, cessavam as relações diplomáticas e consulares do Brasil com Cuba. Os interesses brasileiros ficaram primeiramente representados pela Embaixada do Chile naquela Capital e, posteriormente, pela da Suíça. Vide MELLO BARRETO, Fernando de. *Os Sucessores do Barão 1964-1985.* São Paulo, Paz e Terra, 2001, pp. 48-49.

Ao longo dos anos do regime militar brasileiro, Cuba se destacara como firme aliada da União Soviética: na África, em ação contrária às metrópoles coloniais, ao lado das forças independentistas no Congo, em Moçambique, na Namíbia e em Angola; nas Américas, como referência principal para os movimentos de esquerda de todo o Hemisfério contra o "poder imperialista dos EUA". Fornecera recursos financeiros e proporcionara treinamento militar para uma multiplicidade de grupos de esquerda latino-americanos. Atuara como quartel-general para uma série de projetos de instalação de regimes marxistas na América do Sul, no Caribe e na América Central. Tornara-se, nos últimos anos, o principal respaldo do regime sandinista instalado na Nicarágua. Cuba era anátema para os EUA e para os regimes militares latino-americanos que, no início dos 80, começavam a atingir seu ocaso[270].

Para o Brasil, no período de transição para a democracia, Cuba representava mais do que um item da agenda internacional do País e constituía um tópico de política interna. A abertura, a anistia, a suspensão da censura eram realidades apontadas por diversos políticos como incongruentes com a ausência de relações com o regime de Fidel Castro. Por seu lado, como observa Sarney, o estamento militar continuava a ver no "*Comandante*" uma ameaça real às instituições brasileiras[271].

O Presidente Sarney tem a questão muito presente: entende que o restabelecimento de relações com Cuba não representava perigo, mas sim a retirada da pauta das relações internacionais do Brasil de um elemento que poderia transformar-se em problema de política interna[272]. Assim, instrui o Itamaraty a iniciar contatos com representantes do governo cubano pelas vias formais. Segundo o depoimento do então Secretário-Geral do Itamaraty[273], dentro da instituição não havia resistências à iniciativa. Pelo contrário, a percepção da Casa coincidia com a do Presidente: o regime cubano não representava risco maior para o Brasil e a reaproximação com Cuba poderia contribuir para trazer aquele país de volta à normalidade do convívio internacional. Além disso, reinserir o regime de Fidel Castro na comunidade internacional talvez induzisse um

---

[270] Vide GORENDER, Jacob. *Combate nas Trevas. A esquerda brasileira: das ilusões perdidas à luta armada.* 3ª ed. São Paulo, Ática, 1987.
[271] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2005.
[272] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.
[273] Depoimento do Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima ao autor, em novembro de 2006.

relaxamento da rigidez do regime de Havana. Os ministros militares, embora silenciosamente contrários à iniciativa, acatam de maneira disciplinada a diretriz traçada pelo Presidente da República[274].

As conversações são iniciadas pela Embaixada do Brasil no Panamá e passam por encontros diplomáticos reservados em Havana e no Brasil[275]. Culminam em Paris, com o restabelecimento formal das relações entre os dois países, no dia 14 de junho de 1986, por documento assinado pelo Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, Secretário-Geral das Relações Exteriores, e pelo Vice-Ministro Primeiro de Relações Exteriores, José Raul Viera Linares[276].

Conforme estipulado no texto acordado em Paris, o anúncio é feito solenemente à imprensa, no Palácio Itamaraty, no dia 25 do mesmo mês de junho, pelo Chanceler Abreu Sodré, ladeado pelos Presidentes das Comissões de Relações Exteriores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, num claro intuito de demonstrar o amplo apoio político à decisão[277].

Cabe ressaltar ainda os textos das Notas trocadas entre os dois governos[278] sobre a instalação das Embaixadas em ambas as capitais, em especial a "Nota sobre a Circulação do Pessoal da Embaixada de Cuba em Brasília", na qual se estipula que "quando da viagem de seu pessoal acreditado em Brasília para fora do Distrito Federal, a Embaixada de Cuba faça, regularmente com antecedência possível, comunicação ao Cerimonial do Ministério das Relações Exteriores, com indicação sobre o transporte e destino do viajante." Os cuidados acordados para "controlar" não somente o número de integrantes da Embaixada cubana, bem como sua circulação em território brasileiro, fora do Distrito Federal, haviam sido estabelecidos como forma de obviar as resistências, ainda que silenciosas, da área militar brasileira quanto à questão[279].

---

[274] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

[275] Depoimento de Pedro Costa, assessor do Presidente José Sarney, em novembro de 2006.

[276] O autor possui fac-símile da íntegra do documento.

[277] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *No Espelho do Tempo: meio século de política*. São Paulo, Best Seller, 1995. pp. 302.

[278] São três as Notas: 1) Nota Relativa às normas sobre a Instalação e Funcionamento das Embaixadas do Brasil em Havana e de Cuba em Brasília; 2) Nota Complementar ao Acordo sobre a Instalação e Funcionamento das Embaixadas do Brasil em Havana e de Cuba em Brasília; e 3) Nota sobre a Circulação do Pessoal da Embaixada de Cuba no Brasil. O autor possui fac símile da íntegra das três Notas.

[279] Depoimento do Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima ao autor, em novembro de 2006.

Na mesma esfera de preocupações inscrevem-se as instruções enviadas pela Secretaria de Estado a todas as missões diplomáticas e repartições consulares brasileiras, pelas quais se estabelece a política de vistos para portadores de passaportes cubanos ou estrangeiros residentes naquele país, similar à aplicada em relação a URSS[280].

São nomeados Embaixadores em Havana e em Brasília. O Chanceler Sodré realiza visita oficial a Havana em março de 1987, quando são assinados acordos de cooperação. Em 19 de janeiro de 1988, o chanceler cubano, Isidoro Malmierca, visita Brasília. O chanceler Sodré assim recebe seu colega cubano[281]:

> *"Ao propiciar novo contato de alto nível entre as diplomacias brasileira e cubana, esta visita de Vossa Excelência, Senhor Ministro Isidoro Malmierca, marca expressivamente o grau de amadurecimento e o sentido construtivo a que chegaram as relações entre nossos países. Transcorrido menos de um ano desde minha viagem a Havana, onde mantive com Vossa Excelência e outras autoridades de seu Governo entendimentos destinados a impulsionar nossa cooperação, tenho hoje a grande honra de recebê-lo no Itamaraty e oferecer-lhe, como à senhora Malmierca e sua comitiva, todo o calor da hospitalidade brasileira."*

Não há troca de visitas presidenciais. Após mais de 20 anos de distanciamento, as relações bilaterais em pouco ultrapassam os aspectos formais, sem conseguir estimular intercâmbio comercial significativo e limitando-se a alguns projetos de cooperação nas áreas de educação e saúde pública. Cumpre o reatamento seu principal objetivo de conferir a pluralidade almejada da política externa brasileira, apoiando-se no novo perfil democrático do Brasil.

II. 1. 4. Estados Unidos

O relacionamento do Brasil com os Estados Unidos da América sempre se caracterizou pela assimetria. Desde o final da Segunda Guerra Mundial,

---

[280] Vide Circular Telegráfica nº 14.348, de 03/07/1986.

[281] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *Discursos e palestras – 1988*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1988. pp 09.

os EUA exerciam, com graus variáveis de prepotência, a liderança do chamado "mundo livre". Em contraposição ao Bloco Soviético, firmemente conduzido pela URSS, os EUA se intitulavam o farol da liberdade de expressão e da livre iniciativa no campo econômico e se colocavam como defensor mundial da democracia e do capitalismo. Em decorrência da dinâmica do conflito Leste-Oeste, os EUA gradativamente se transformam em pólo emblemático para as disputas políticas internas de vários países, principalmente na América Latina. São identificados com a figura do agente estrangeiro que dava apoio e estímulo às forças conservadoras e se colocavam contra as forças nacionais incentivadoras do desenvolvimento econômico e da própria soberania nacional.

Essa imagem se insere em todos os debates políticos ocorridos no Brasil e permeia a discussão sobre o modelo a ser adotado para o desenvolvimento brasileiro. A imagem se cristaliza a partir de 1964, quando o primeiro governo do regime militar adota atuação externa estreitamente alinhada com os EUA; o melhor exemplo é o comando da força interamericana de paz que intervém na República Dominicana (1965). A oposição se vale, durante muitos anos, da imagem de um governo submisso aos interesses norte-americanos. Essa mesma oposição, contudo, encontra dificuldades para ajustar esse discurso anti-americano a partir da renovada "internacionalização" da política externa brasileira. Os primeiros sinais dessa nova postura são sensíveis ainda na gestão Costa e Silva, reforçam-se na gestão Médici (ressalte-se aqui a decisão de ampliar a soberania marítima às duzentas milhas marítimas, em frontal oposição aos declarados interesses de Washington) e atingem seu ápice no Governo Geisel, com os embates decorrentes das imposições da política de respeito aos direitos humanos conduzida pelos EUA a partir da gestão Carter e a decisão brasileira de derrogar o acordo militar até então vigente entre os dois países. Ao longo do Governo Figueiredo esse esfriamento se mantém e a relação bilateral se complica ainda mais com o surgimento de vários outros choques de interesses.

A Nova República herda um relacionamento marcado por divergências de três naturezas.

A primeira, e talvez a de maior impacto interno, se origina em contenciosos comerciais que envolvem as exportações brasileiras para os EUA, bem como nas discussões sobre propriedade intelectual, centradas principalmente na reserva de mercado do setor de informática e na produção e comercialização de fármacos no Brasil.

A segunda decorre das posturas discordantes quanto à conturbada conjuntura política centro-americana, em especial no que se refere ao regime sandinista na Nicarágua e à instabilidade política em El Salvador. Os EUA, com a eleição de Ronald Reagan para a Casa Branca, dão novo ímpeto à sua política de contenção do "perigo comunista" e elevam o tom de suas advertências aos líderes esquerdistas naqueles países[282]. A atuação brasileira se pauta então pela participação no Grupo de Apoio a Contadora, que visa a limitar a questão centro-americana ao nível regional e impedir que, num reflexo do conflito Leste-Oeste no Hemisfério, os EUA venham a interferir militarmente na região.

A terceira e última divergência se inscreve no campo financeiro: a dívida externa do Brasil. O tema permanece na elevada posição na agenda bilateral em que se situara desde o início da gestão Figueiredo. Decorre dos efeitos nefastos para a macro-economia brasileira da inversão do ambiente financeiro internacional originado pelo primeiro choque dos preços do petróleo, em 1973, e agudizado pelo segundo, em 1979. O Brasil padece de enorme fragilidade em seu quadro econômico-financeiro. Passa por uma série de acordos com o Fundo Monetário Internacional, na tentativa de superar suas dificuldades. Não obstante, o peso da dívida e, principalmente, de seu serviço, impossibilitam o estabelecimento de mecanismos eficazes para reduzir sua exposição a essa nova realidade mundial. O tema contamina todo o leque do relacionamento bilateral, não somente por serem os EUA os virtuais controladores dos dois organismos multilaterais diretamente atuantes na questão – o Banco Mundial (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) – como também por nele terem suas sedes os principais bancos credores da dívida externa brasileira. As duas esferas se interligam ainda pela estreita coordenação entre o BIRD, o FMI e o Departamento do Tesouro norte-americano para qualquer solução em torno da dívida.

O Governo Sarney está perfeitamente ciente dos obstáculos existentes para um relacionamento profícuo com os EUA e não está disposto a abrir mão de uma política de desenvolvimento econômico do País, nem em relação ao crescimento do mercado de trabalho, nem em termos de limitação aos incentivos industriais e tecnológicos. Entretanto, alimenta esperanças de que as credenciais democráticas do novo regime servirão de incentivo forte para

---

[282] Vide PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A Política Externa dos Estados Unidos*. Porto Alegre, UFRGS, 2003. pp 213-236.

uma melhoria substantiva da interrelação. Acredita, assim, que uma nova base para o diálogo bilateral poderia abrir horizontes nos quais despontassem soluções mutuamente aceitáveis para os problemas existentes[283].

As palavras do Chanceler Olavo Setúbal na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em maio de 1985, apontam para essa linha de ação[284]:

> *"O relacionamento bilateral com os Estados Unidos, baseado em vínculos históricos de denso conteúdo, orienta-se na direção de um diálogo aberto e maduro. Duas grandes democracias não podem temer a franqueza, nem pressupor, de parte a parte, a aquiescência sistemática. É preciso aprofundar as relações com os Estados Unidos e discutir as iniciativas conjuntas em curso, bem como novas modalidades de cooperação. Para tanto, pretendo ir a Washington, em junho, para abrir o diálogo político da Nova República com a administração norte-americana. Meu desejo é debater os principais tópicos da pauta de assuntos bilaterais, certo de que os problemas comuns devem ser administrados com a consciência de que não representam sintomas de incompatibilidade, mas sim evidências de uma relação que empenha em grau sensível setores produtivos das duas partes. As diferenças estruturais entre as economias brasileira e norte-americana levam necessariamente, a perspectivas distintas da realidade econômica global e das motivações de cada parte. Cumprirá, portanto, continuar o trabalho diligente de esclarecimento recíproco e de encaminhamento das divergências pela via do entendimento mutuamente satisfatório."*

O primeiro sinal de que essa expectativa não encontrava acolhida em Washington surge no dia 7 de setembro de 1985. Em plena celebração festiva da data magna, o Presidente Sarney é interrompido quando recebia os cumprimentos dos embaixadores estrangeiros para ser informado de que o governo norte-americano havia anunciado o início de uma investigação, com base na Seção 301 de sua Lei de Comércio, sobre a Lei nº. 7.232, aprovada

---

[283] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

[284] Vide SETÚBAL, Olavo. *Diplomacia para Resultados: a gestão Olavo Setúbal no Itamaraty.* Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1986, pp 29.

no Brasil em 1984. Por essa se estabelecia a reserva de mercado para o setor de informática, contrária aos interesses dos EUA[285].

Maria Helena Tachinardi recolhe em seu livro "*A Guerra das Patentes*" o depoimento do Presidente sobre esse episódio[286]:

> *"No meio das festividades de nossa independência, enquanto eu estava recebendo felicitações dos embaixadores de vários países, fui chamado de lado. Era para receber a notícia de que naquele preciso momento o governo norte-americano tinha anunciado uma investigação sobre todas as atividades da indústria de computadores no Brasil. Essa falta de tato, para dizer o mínimo, transtornou-me."*

A iniciativa constrangedora de Washington demonstrou, mais do que "falta de tato", quão reduzida era a real importância atribuída pelas mais altas autoridades norte-americanas ao processo de normalização democrática em que estava empenhado o governo brasileiro. Não era descabido esperar que uma transição política pacífica como a do Brasil fosse de interesse dos EUA e que, portanto, Washington devesse acompanhar de perto o processo, inclusive com disposição para facilitar a caminhada daquele que era seu maior parceiro econômico na América do Sul. Os fatos, contudo, comprovaram que o Brasil era friamente analisado sob prisma diverso pela cúpula do governo norte-americano e à estabilidade de seu processo político interno era atribuída relevância muito inferior àquela dada às questões comerciais e financeiras.

O contencioso comercial marcou os anos do Governo Sarney e refletiu no plano externo uma disputa interna que, essencialmente, contrapunha grupos que defendiam a proteção à indústria nacional – em setor que já dava sinais de constituir pilar da futura atividade econômica – a outros que acreditavam na continuidade do desenvolvimento industrial do País por meio de uma maior abertura para o mercado internacional. O debate em torno da proteção do setor de informática constituía apenas a continuação de uma discussão anterior sobre a nascente indústria dos computadores.

---

[285] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006. Vide também ARSLANIAN, Regis P. *O Recurso à seção 301 da Legislação de Comércio Norte-Americana e a Aplicação de seus Dispositivos contra o Brasil*. Brasília, IPRI, 1993. pp 39-46.

[286] Vide TACHINARDI, Maria Helena. *A Guerra das Patentes.* São Paulo, Editora Paz e Terra, 1993. pp. 107.

O Brasil jamais admitiu estar mantendo negociações com os EUA, sob a argumentação de que não poderia aceitar a aplicação de legislação nacional de outro país, como era o caso da Seção 301, ao arrepio das determinações do GATT, nas quais se abria espaço para a proteção de indústrias nascentes[287]. Washington divulgou a ameaça de retaliações comerciais, da ordem de US$ 105 milhões, sobre vários itens da pauta exportadora brasileira (aviões, calçados, móveis, pistolas, rifles, automóveis etc...), com o prazo de um ano para que o Brasil adequasse sua legislação às exigências norte-americanas.

Não obstante, foram iniciadas conversações substantivas. Em setembro de 1986, o governo norte-americano anunciou o adiamento da aplicação de medidas unilaterais como resultado das "negociações" que haviam sido conduzidas de forma reservada[288]. A questão da informática só iria sair da pauta após a visita a Brasília do Secretário de Estado norte-americano, George Shultz, e a ida a Washington do Secretário-Geral do MRE, Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, e do estabelecimento de uma "agenda positiva" com o governo norte-americano, como se verá adiante.

Resultado distinto teve o contencioso em torno das patentes farmacêuticas[289]. Em abril de 1986, a Embaixada dos EUA enviou Nota Verbal ao MRE para solicitar consultas sobre a inexistência na legislação específica brasileira de dispositivo que permitisse o registro de patentes de produtos farmacêuticos. Em junho de 1987, o Representante de Comércio Exterior dos Estados Unidos (*United States Trade Representative – USTR*), instado pela Associação de Indústrias Farmacêuticas norte-americana (*Pharmaceutical Manufacturers Association – PMA*), abre investigação sobre a legislação de propriedade intelectual brasileira, em especial a Lei nº. 5.772, de dezembro de 1981 – Código de Propriedade Intelectual. Alega que se tratava de prática desleal de comércio internacional, tal como qualificada na Seção 301 da legislação norte-americana.

Na preparação para a realização da segunda rodada de consultas entre os dois países sobre a questão, a Embaixada em Washington recebe instruções que enfatizam a estratégia brasileira de ganhar tempo[290]. Nesse sentido,

[287] Vide ARSLANIAN, Regis P. *O Recurso à seção 301 da Legislação de Comércio Norte-Americana e a Aplicação de seus Dispositivos contra o Brasil*. Brasília, IPRI, 1993. pp 40.
[288] Vide ARSLANIAN, Regis P. *O Recurso à seção 301 da Legislação de Comércio Norte-Americana e a Aplicação de seus Dispositivos contra o Brasil*. Brasília, IPRI, 1993. pp 41.
[289] Vide FROTA, Maria Stela Pompeu Brasil. *Proteção de Patentes de Produtos Farmacêuticos: o caso brasileiro*. XXII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília, Instituto Rio Branco, 1991.
[290] Vide Despacho Telegráfico para a Embaixada em Washington nº 204, de 29/01/1988.

lembra-se que o Governo brasileiro, quando aquiesceu com o pedido de consulta, teve presente o entendimento expresso por funcionário norte-americano de que embora "a consulta se revista de caráter meramente ritual, seria útil que se realizasse para dar mais tempo aos dois lados". Na percepção brasileira, esse entendimento vinha ao encontro do fato de que o tema – por sua complexidade, relevância econômica e sensibilidade política interna – requeria um período adequado de maturação para que a parte brasileira formulasse sua posição. O Governo brasileiro via a nova rodada de consultas como oportunidade para intercâmbio de informações e para o melhor conhecimento das reivindicações do lado norte-americano.

Em fevereiro de 1988, é constituído, no âmbito do Ministério da Indústria e do Comércio (MIC), um grupo interministerial incumbido de estudar a legislação brasileira. Em junho de 1988, o governo brasileiro admite a possibilidade legal de se adotarem patentes para processos farmacêuticos. O governo norte-americano considera essa medida "insuficiente" e insiste no reconhecimento pleno de patentes para quaisquer produtos. Em julho de 1988, o Presidente Reagan acusa o Brasil por sua política "desleal" (*unreasonable*) em prejuízo das indústrias farmacêuticas de seu país e, em 20 de outubro do mesmo ano, aplica tarifa *ad valorem* de 100% sobre as exportações brasileiras de papéis, produtos químicos e artigos eletrônicos, até um limite de US$ 39 milhões. O Brasil protesta no GATT e, em 20 de dezembro do mesmo ano, solicita a formação de um painel sobre o caso. A controvérsia só vai chegar a termo com a decisão do governo Collor de enviar projeto de lei ao Congresso para estender proteção patentária aos produtos farmacêuticos. O gesto ensejou o anúncio da então Representante de Comércio Exterior dos Estados Unidos, Carla Hills, em julho de 1990, de suspensão da retaliação comercial.

O contencioso em torno das patentes somou-se ao ambiente negativo criado por Washington com as restrições comerciais impostas a produtos brasileiros, ainda no Governo Figueiredo.

As palavras do Chanceler Abreu Sodré, em palestra proferida na Escola Superior de Guerra, em junho de 1986, são significativas[291]:

> *"Os Estados Unidos da América continuam sendo nosso principal parceiro comercial. Nossas importações passaram de 16,5% do total*

[291] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *Discursos e palestras – 1986*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1988. pp. 96-98.

importado em 1984 para 19,9% em 1985. Já nossas exportações diminuíram de 28,5% em 1984 para 26,5% em 1985. As limitações impostas a nossas exportações para os EUA não nos deixam de preocupar. Segundo estimativas recentes, essas limitações impediram a colocação de produtos brasileiros no mercado daquele país por valor em torno de 2,7 bilhões de dólares anuais. É também preocupante o fato de que do total de nossas exportações para os EUA, nosso principal parceiro econômico, 33,15% são de uma ou de outra forma objeto de restrições.
(...) Se a divergência é inelutável, em teia tão rica de relações, o desejo de convergência constitui, no entanto, a marca maior do diálogo entre as duas Nações, tradicionalmente amigas. É fundamental preservar essa disposição comum ao entendimento, evitando emocionalismos e ressentimentos que pertubem o adequado tratamento das diferenças inevitáveis."

Havia o risco de esses embates com as autoridades norte-americanas serem internalizados e, ao se projetarem na dinâmica partidária do Parlamento brasileiro, complicarem o delicado processo de normalização institucional em que estava empenhado o Presidente Sarney[292]. Na sua visão, a elevação a um novo patamar do relacionamento com os EUA teria, além dos benefícios próprios desse resultado, um reflexo muito positivo no quadro político interno brasileiro[293]. Washington, contudo, mostrou-se insensível a esses anseios e revelou uma preocupação absolutamente prioritária com a revigorada campanha contra a URSS e seus satélites – linha mestra da política externa norte-americana, da qual um subproduto era, no Hemisfério, a preocupação quase exclusiva com a situação na América Central. Em consequência, as autoridades norte-americanas limitaram às esferas técnicas o tratamento das questões comerciais e financeiras.

A questão da dívida externa brasileira, como bem lembra o Embaixador Rubens Ricupero[294], está mais diretamente vinculada à política econômica do governo do que à sua política externa. Desde a gestão Figueiredo, o endividamento externo brasileiro apresentava proporções que o levavam a

[292] Depoimento do Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima ao autor, em novembro de 2006.
[293] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.
[294] Depoimento do Embaixador Rubens Ricupero ao autor, em novembro de 2006.

extravasar do campo exclusivamente financeiro e impunha condicionantes ao relacionamento internacional do País. Essa é a razão pela qual o presente trabalho deve referir-se à questão, ainda que limitando-se ao efeito da dívida sobre a política externa do Governo Sarney como um todo.

Com o valor do principal ampliado muitas vezes pelo custo de seu serviço (amortizações somadas aos juros devidos), o peso do endividamento se reflete principalmente sobre o relacionamento com os países ditos desenvolvidos. Nesse grupo destacam-se os EUA, pelas duas circunstâncias já apontadas: por sediarem a maioria dos bancos credores e por seu peso decisivo no processo decisório nos organismos internacionais diretamente interessados na questão.

Já no começo da década de 1970, percebe-se um expressivo aumento da liquidez internacional, provocado sobretudo pelo surgimento e expansão do mercado de eurodólares. O Brasil viu aumentadas imensamente suas possibilidades de obtenção de créditos menos onerosos e valeu-se do acesso a essa poupança externa para manter e incrementar seus índices de desenvolvimento. De 1968 a 1973, a dívida externa evoluira de US$ 3,3 bilhões para US$ 12,6 bilhões. Nesse período, os créditos externos são utilizados para a elevação das reservas internacionais do País, que atingem US$ 6,4 bilhões em 1973[295].

A partir do primeiro choque dos preços do petróleo e da deterioração da balança comercial em razão da enorme participação daquele produto na pauta das importações, a dívida inicia um círculo vicioso, pois seu serviço começa a crescer de forma exponencial. Por não poder ser custeado pelas exportações, o serviço passa a ser financiado por novas dívidas. No final de 1978, a dívida externa brasileira atinge a cifra de US$ 43,5 bilhões.

Em 1979, o segundo choque dos preços do petróleo dá novo ímpeto a essa tendência. Estimativas indicam que essa segunda onda de elevação dos preços do produto levou os países membros da OPEP a registrarem um superávit de US$ 110 bilhões em 1980. O mercado financeiro internacional apresenta dificuldades para reciclar esse volume de recursos diante dos índices de endividamento dos países tomadores. No final de 1980, as autoridades brasileiras adotam um conjunto de medidas de austeridade na linha das recomendações do FMI, mas não chegam ao ponto de firmar qualquer instrumento com aquele organismo.

---

[295] Vide BELOCH, Israel; Abreu, Alzira A. de (Orgs.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro: pós-1930.* Vol. II. Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, 2001. pp. 1887.

A partir do último trimestre de 1979, observa-se uma substancial elevação das taxas de juros praticadas pelo mercado internacional. Em março de 1980, a LIBOR atinge 18,7 % ao ano e, em dezembro, a *Prime Rate* norte-americana chega a 20,2% ao ano[296].

Em 1982, as exportações brasileiras sofrem sua primeira contração (-13% em relação ao ano anterior) em quinze anos. No final do mesmo ano, registra-se uma dívida externa de US$ 83,3 bilhões, dos quais US$ 13,6 bilhões de curto prazo.

A crise internacional se agrava com sucessivas renegociações de débitos por parte de grande número de países devedores[297]. Numa conjuntura política internacional já muito convulsionada (Guerra das Malvinas em abril e maio de 1982; agravamento da situação no Oriente Médio, etc), o México declara moratória em agosto de 1982. Em setembro, após uma fracassada reunião anual do FMI, em que os países-membros não conseguem chegar a um consenso sobre como lidar com a crise[298], o mercado internacional entra em paralisia. Tenha-se presente que a crise internacional da dívida colocou em risco todo o sistema financeiro internacional, com especial impacto sobre os bancos norte-americanos[299]. Se não inteiramente verdadeira, essa era a percepção das autoridades financeiras internacionais e norte-americanas. Em novembro, o Brasil, pressionado pela drenagem de suas reservas internacionais, recorre ao Fundo para solicitar empréstimo de aproximadamente US$ 6 bilhões. Com apoio do FMI e das autoridades norte-americanas (Departamento do Tesouro e *Federal Reserve* de Nova York), os ministros da Fazenda e do Planejamento e o Presidente do Banco Central reúnem-se em Nova York, no dia 20 de dezembro daquele ano, com

---

[296] LIBOR - *LONDON INTERBANK OFFERED RATE* (Taxa Interbancária do Mercado de Londres), principal índice dos juros aplicados no Mercado europeu. A *Prime Rate* é o equivalente no mercado financeiro norte-americano.

[297] O livro de Paul Volcker e Toyoo Gyohten mostra, de forma didática, como os EUA percebem o início da crise da dívida e montam sua estratégia para lidar com o problema. Vide VOLCKER, Paul e GYOHTEN, Toyoo. *Changing Fortunes*. New York, Random House, 1992. pp. 187-228.

[298] A reunião do FMI de setembro de 1982 tinha por objetivo criar um fundo de emergência de US$ 25 bilhões para que a instituição pudesse enfrentar a crise. O período ficou conhecido como "setembro negro". Vide CERQUEIRA, Ceres Aires. *Dívida Externa Brasileira. Processo negocial 1983-1996.* Brasília, Banco Central do Brasil, 1997, pp 16.

[299] Vide MARQUES MOREIRA, Marcílio. *Diplomacia, política e finanças: De JK a Collor. 40 anos de história por um de seus protagonistas. (Depoimento ao CPDOC – Fundação Getúlio Vargas).* Rio de Janeiro, Objetiva, 2001, pp. 136-137.

os representantes dos principais bancos credores do Brasil para a apresentação do Plano Brasileiro de Financiamento[300].

O recurso ao FMI acarretava, para o governo brasileiro, sério desgaste político interno, pois a aprovação do empréstimo solicitado pelo Brasil decorria do compromisso de adoção de política de austeridade nas finanças públicas e de medidas que caracterizavam uma nítida contração da atividade econômica. O primeiro programa apresentado pelo Brasil fora aprovado pelo Fundo em fevereiro de 1983, mas o descumprimento pelo Governo das metas nele fixadas obrigou a sua renegociação. Em junho foi instituído o Comitê Assessor dos Bancos (*Bank Advisory Committee for Brazil*), que reuniu os 14 principais bancos credores sob a presidência de William Rhodes, representante do Citibank. Em novembro de 1983, o FMI aprovava oficiosamente o novo programa econômico brasileiro e o País assinava acordo com o Clube de Paris, entidade que reunia os credores oficiais.

Em 1984, ao lado da recuperação observada nas contas brasileiras, registram-se seguidos descumprimentos das metas acordadas com o FMI, o que acarreta a recusa do Fundo em aprovar formalmente o programa econômico brasileiro. Sem o aval do FMI, o Comitê Assessor recusa-se a prosseguir nas negociações. Frustra-se, assim, a expectativa de celebrar um acordo de reescalonamento da dívida junto aos bancos privados internacionais, que englobaria os vencimentos do principal entre 1985 e 1991 e seria seguido de outro entendimento, nos mesmos moldes, com os credores oficiais. Essa era a situação no alvorecer da Nova República.

Tancredo Neves, em seu périplo internacional como Presidente-eleito, conversou amplamente com seus interlocutores sobre a questão. Ressaltou a importância de aliviar a transição política brasileira do fardo do endividamento externo nos moldes em que estava estruturado. Comprometeu-se a honrar os compromissos assumidos pelo Governo de seu antecessor caso um acordo fosse alcançado[301]. Suas palavras tinham dois objetivos: viabilizar um entendimento prévio à sua posse sobre essa delicada matéria e demonstrar que não pretendia adotar postura conflitiva nesse tema[302]. O futuro Presidente

[300] Vide BELOCH, Israel; Abreu, Alzira A. de (Orgs.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro: pós-1930.* Vol. II. Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, 2001. pp. 1888.
[301] Vide CERQUEIRA, Ceres Aires. *Dívida Externa Brasileira. Processo negocial 1983-1996.* Brasília, Banco Central do Brasil, 1997, pp. 36.
[302] Depoimento do Embaixador Rubens Ricupero ao autor, em novembro de 2006.

ouviu do Secretário de Estado norte-americano, George Shultz, que o Fundo não iria avalizar o programa econômico do Brasil. Tancredo ainda enviou a Paris seu sobrinho, Francisco Dornelles, futuro Ministro da Fazenda, para tentar demover o Diretor-Geral do FMI, Jacques de Laroisière, de sua posição intransigente. Essas gestões foram infrutíferas[303].

As reticências para a assinatura de um acordo podem ser explicadas por um temor genérico com que as autoridades financeiras dos EUA e do FMI encaravam a futura ascensão ao poder de uma oposição que defendia o cancelamento unilateral da dívida externa brasileira. Desde 1983, o discurso oposicionista destacava o ônus da transferência de recursos reais que a dívida representava para o País. A oposição argumentava que o endividamento brasileiro – e dos demais países latino-americanos – se dera baseado nos pressupostos da manutenção de taxas históricas dos juros internacionais e da disponibilidade de recursos para refinanciar o principal e pelo menos parte dos juros. Essas duas premissas, porém, não correspondiam à realidade: o equilíbrio econômico do endividamento contratado pelo País havia sido rompido e justificaria a retirada do Brasil de um mercado financeiro no qual não era mais possível operar em bases comerciais correntes[304]. O discurso era confrontacionista: pregava, por vezes de forma direta, por outras com alguma sutileza, uma moratória unilateral em que o País determinaria seus próprios termos para o pagamento das dívidas contraídas internacionalmente.

Em 15 de março de 1985, José Sarney dá posse ao Ministério montado por Tancredo e fica à espera da recuperação do Presidente-eleito. O Ministro escolhido para a pasta da Fazenda é Francisco Oswaldo Neves Dornelles, sobrinho de Tancredo, que havia sido escolhido pelo Presidente-eleito em função de seu desejo de manter os temas econômicos sob seu controle quase direto. Ao mesmo tempo, a escolha era indicativa de sua opção por uma política econômica mais próxima da ortodoxia no setor interno e aberta à negociação no campo externo. No espírito de composição que permeava a nova administração, o Presidente-eleito havia indicado João Sayad para a Secretaria de Planejamento, em torno de quem se formava uma assessoria marcada por defensores de linhas inovadoras para o tratamento da questão da dívida.

---

[303] Vide MARQUES MOREIRA, Marcílio. *Diplomacia, política e finanças: De JK a Collor. 40 anos de história por um de seus protagonistas. (Depoimento ao CPDOC – Fundação Getúlio Vargas).* Rio de Janeiro, Objetiva, 2001. pp. 142-143.

[304] Vide BELOCH, Israel; Abreu, Alzira A. de (Orgs.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro: pós-1930.* Vol. II. Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, 2001. pp. 1889.

Com a morte de Tancredo Neves e a confirmação de José Sarney na Presidência da República, ficam alteradas as condições iniciais pretendidas de governabilidade da Nova República. O novo Presidente rememora sua angústia ao ver-se no timão do País em hora tão sensível, sem dispor do apoio político-partidário que Tancredo Neves conseguira compor ao longo do período de transição. Sarney diz-se muito consciente, desde esse início efetivo de sua administração, de que não seria capaz de conduzir um processo político de despressurização em paralelo a uma política econômica de cunho restritivo[305]. Tancredo seria capaz disso, mas ele não. O País não suportaria o esgarçamento do tecido político se o mesmo fosse amplificado por questões sociais oriundas de uma economia em retração ou mesmo apenas estagnada. João Sayad dá seu testemunho de que, nas longas conversas que havia iniciado com Sarney quando este ainda estava na condição de Vice-Presidente em exercício da Presidência, havia levantado a necessidade de dispor de alternativa para o caso de a inflação sair de controle, hipótese que a cada dia se mostrava mais próxima. Sarney concordava[306].

Pouco depois do falecimento de Tancredo, o novo Presidente autoriza a incorporação do economista Pérsio Arida à Secretaria de Planejamento e o designa para uma missão em Israel. A viagem é feita de forma reservada e tem por objetivo coletar informações sobre as medidas econômicas adotadas pelo governo israelense para combater a inflação[307].

A deterioração do cenário interno, principalmente a incapacidade de reduzir a taxa da inflação, apontava para a falta de resultados da política econômica seguida pelo Ministro da Fazenda, Dornelles. Sua substituição por Dílson Funaro, em agosto de 1985, é consequência do desgaste no cargo mas, sobretudo, indicativa de que os preceitos ortodoxos mostravam-se inadequados para o combate à inflação. A ala mais inovadora da equipe que assessorava o Presidente da República ganhava espaço na determinação dos rumos da política econômica do Governo[308].

Em 28 de fevereiro de 1986, o Governo anuncia o programa brasileiro de estabilização com uma reforma monetária pela qual o Cruzeiro é substituído

---

[305] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

[306] Vide SAYAD, João. "*A estabilidade da instabilidade*", In OLIVEIRA BASTOS, Evandro (Org.). *Sarney: o outro lado da história.* Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 2001. pp. 158.

[307] Vide SARNEY, José, "*Desafios do Poder*" in OLIVEIRA BASTOS, Evandro (Org.). *Sarney: o outro lado da história.* Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 2001. pp. 35.

[308] Vide SARNEY, José. *Vinte anos de plano cruzado.* Brasília, Senado Federal. 2006. pp. 70.

por uma nova moeda, denominada "Cruzado". Essa reforma, conhecida como "Plano Cruzado", estabelecia, além da troca da moeda, um congelamento de preços por tempo indeterminado e uma desindexação generalizada dos preços como instrumentos para quebrar a espinha dorsal do que era diagnosticado como "inflação inercial"[309].

O Plano foi recebido com entusiasmo pela população, com efeitos positivos nos índices de popularidade do Governo e do próprio Presidente. O surgimento espontâneo dos "fiscais do Sarney", que controlavam as tentativas de romper o congelamento de preços, simbolizavam o engajamento popular. A inflação oficial caiu imediatamente para 0,1 % no mês de março, em comparação com a cifra de 14,4 % no mês anterior. Os salários tiveram um ganho real de aproximadamente 8% e o salário mínimo de 16%[310]. A implementação da nova moeda não correspondia somente a uma questão econômica. O Governo procurava um instrumento nessa área para angariar capital político. Havia uma busca de maior legitimação e, na mesma escala, uma preocupação em fortalecer as bases de apoio partidário com vistas às eleições marcadas para o final de 1986[311]. O próprio Presidente afirma[312]:

> *"O cruzado deu fôlego ao governo, legitimou o Presidente e serviu de bandeira na eleição que escolheu os governadores e os constituintes. Diga-se o que se disser, não poderia haver cenário mais propício ao amadurecimento da transição política do que esse em que o PMDB se tornava o senhor das iniciativas governamentais e constitucionais."*

---

[309] Vide ARIDA, Pérsio (org.). *Brasil, Argentina, Israel: inflação zero.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986. Esse livro possibilita a comparação dos três planos implementados em meados da década de 1980 por Brasil, Argentina e Israel para o combate à inflação.

[310] Vide MODIANO, Eduardo. "*A ópera dos três cruzados: 1985-1989*". In ABREU, Marcelo de Paiva. *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro, Campus, 1990. pp. 358.

[311] Em 15 de novembro de 1986, foram realizadas eleições para a escolha de governadores, senadores e deputados federais. O PMDB elegeu seus candidatos em 22 dos 23 Estados, fez 46 dos 72 senadores e 260 dos 487 deputados federais. Ressalte-se que os novos parlamentares teriam ainda a condição de constituintes. Vide BELOCH, Israel; Abreu, Alzira A. de (Orgs.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro: pós-1930.* Vol. V. Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, 2001. pp. 5300.

[312] Vide SARNEY, José. "*Desafios do Poder*", In OLIVEIRA BASTOS, Evandro (Org.). *Sarney: o outro lado da história.* Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2001. pp. 36.

O Plano logo começa a mostrar deficiências. A demanda cresce de forma inesperada. O déficit público atinge níveis não antecipados pelos formuladores. A falta de uma solução para a dívida externa sobrecarrega as insuficiências da nova política econômica mas, por conveniência, não é, contudo, apontada internamente como fonte dos problemas[313]. No dia 24 de julho de 1986, o Governo apresenta um pacote fiscal para corrigir pontualmente deficiências na economia, apelidado "Cruzadinho"[314]. Esse recurso não surte o efeito necessário e, imediatamente após as eleições, o Governo decreta o "Cruzado II", pacote fiscal que tinha por meta o aumento da arrecadação, em valor próximo de 4% do PIB, por meio de reajustes de preços públicos. O impacto inflacionário era previsível e os preços tiveram aumento de 16,8% já em janeiro de 1987. O insucesso da nova política econômica é flagrante e a deterioração das contas públicas se faz sentir sobre as reservas internacionais. Os defensores da moratória voltam à cena e o Governo estabelece um piso abaixo do qual bloquearia remessas para o exterior.

O Presidente Sarney aceita convite, feito no início do governo, para publicar artigo de sua autoria sobre a nova democracia brasileira na prestigiosa revista quadrimestral norte-americana "*Foreign Affairs*", de ampla circulação internacional. Seus leitores não se limitam ao meio acadêmico e a revista é instrumento, com peso específico próprio, de divulgação do pensamento dos líderes mundiais e dos principais pensadores e formuladores de política externa. Sarney assina um texto laudatório do processo de transição política brasileiro; ressalta as disparidades sócio-econômicas enfrentadas pelo Brasil como principal desafio do novo governo; aponta o ônus da dívida externa como um dos principais elementos responsáveis pela manutenção dos entraves ao desenvolvimento do País, e encerra com fortes críticas à insensibilidade política de os Estados Unidos concentrarem o relacionamento bilateral em questões de natureza comercial e financeira.

O artigo é publicado no outono de 1986[315] e a circulação da revista coincide com a visita oficial que o Presidente realiza aos Estados Unidos nos

[313] Vide SAYAD, João, "*A estabilidade da instabilidade*", In OLIVEIRA BASTOS, Evandro (Org.). *Sarney: o outro lado da história.* Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2001. pp. 162.

[314] A medida consistiu basicamente na criação de empréstimos compulsórios nas vendas de automóveis e gasolina. Vide MODIANO, Eduardo. "*A ópera dos três cruzados: 1985-1989*". In: ABREU, Marcelo de Paiva. *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro, Campus, 1990. pp. 362.

[315] O artigo é publicado no nº. 1 do volume 65, edição do outono de 1986, da publicação. Sua íntegra se encontra na seção de Anexos a este trabalho. Vide SARNEY, José. "*Brazil: A President's Story*". In Foreign Affairs, Fall 1986, Volume 65, Number 1, Council on Foreign Relations, Inc.

dias 10 e 11 de setembro daquele ano. O Presidente Sarney diz-se hoje arrependido de haver redigido texto com cores tão fortes e não ter-se dado conta de que sua divulgação teria tanto impacto sobre as autoridades norte-americanas no preciso momento em que visitaria Washington[316]. Credita aos termos em que o artigo foi vazado a frieza e as cobranças com que foi recebido pelo Presidente Ronald Reagan e por seus assessores mais próximos e recorda-se de uma conversa, no limite das boas maneiras, com o Secretário do Tesouro, James Baker III, na qual o tema praticamente se restringiu à atitude brasileira na questão da dívida externa.

Na recepção que lhe oferece o Secretário de Estado, em 10 de setembro, o Presidente José Sarney afirma[317]:

> *"Vim a Washington porque as boas relações com os Estados Unidos, nosso maior parceiro econômico, têm importância para o nosso projeto de desenvolvimento e de estabilidade política. Vim também porque acredito firmemente que os Estados Unidos têm um papel de grande realce na criação de um cenário internacional mais favorável ao desenvolvimento. E o desenvolvimento não é meta restrita aos países menos avançados social e economicamente, mas um processo cujos efeitos revertem em benefício dos próprios países industrializados. Essa também é a nossa mensagem."*

Os pronunciamentos públicos do Presidente em Washington centram-se na recuperação democrática do Brasil e nas dificuldades econômicas como risco à consolidação do novo regime. Só indiretamente apontam o peso do endividamento externo e a injustiça da exclusão de solução política para a questão.

É útil recordar que as autoridades norte-americanas já vinham acompanhando com grande preocupação os indícios de politização do tema da dívida externa e da tendência dos países devedores a se congregarem num movimento concertado de moratória conjunta. Os prenúncios haviam surgido no Consenso de Cartagena[318], formulado ainda no governo

---

316 Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

317 Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1986*. Brasília, Presidência da República. 1990. pp 505.

318 Vide MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Resenha de Política Exterior do Brasil nº 41, abril, maio e junho de 1984*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1984. pp 139-143.

Figueiredo[319] e se repetiam nas conversações no âmbito do Grupo do Rio. Sarney confirma essa estratégia, mas ressalta que o governo norte-americano havia sido hábil em antevê-la e em desmontá-la, ao dividir seus promotores[320].

Essa atmosfera tensa se somaria a uma certa dissonância na percepção mútua dos dois Presidentes. A julgar pelas recordações de Sarney, a postura norte-americana dificultava um diálogo produtivo. Reagan, por sua vez, registrou em seu diário[321]:

> *"Quarta-feira, 10 de setembro. Esse foi o dia do Brasil. Disse-lhe que os Estados Unidos são chamados do Colosso do Norte mas o Brasil era o Colosso do Sul e juntos poderíamos ser uma grande força para o bem. Ele (Sarney) gostou disso. Eu acho que houve uma química entre nós e que podemos nos tornar aliados muito próximos. Ele está fazendo um grande trabalho ao democratizar o Brasil."*

A visita presidencial havia sido precedida por uma viagem do Chanceler Olavo Setúbal a Washington, ainda em 1985. Sua intenção fora transmitir às autoridades norte-americanas que a consolidação das instituições democráticas, ainda que um processo eminentemente interno, era fortemente influenciada pela conjuntura econômico-financeira internacional. Sua agenda, entretanto, terminou por concentrar-se em itens comerciais e aspectos relativos ao endividamento do País[322].

---

[319] Em 21 e 22 de junho de 1984, os Chanceleres e Ministros de Economia de 13 países latino-americanos se reuniram em Cartagena, Colômbia, para examinarem conjuntamente a problemática da dívida externa e de suas consequências negativas para o desenvolvimento dos países da região. O resultado dessas conversações foi consubtanciado num documento, denominado "Consenso de Cartagena", que em síntese ameaçava com uma declaração concertada de moratória conjunta.

[320] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

[321] Os diários do Presidente Ronald Reagan foram editados pelo historiador Douglas Brinkley. Matéria intitulada "*Memórias do Brasil. Reagan menciona Figueiredo, Tancredo e Sarney e critica Palácio da Alvorada*", do jornal O Globo, edição do dia 10 de junho de 2007. Vide BRINCKLEY, Douglas (Ed.). *The Reagan Diaries: Ronald Reagan*. New York, Harper Collins, 2007. pp. 436.

[322] O Ministro Olavo Setúbal esteve em Washington de 10 a 16 de junho de 1985. Encontrou-se com o Secretário de Estado George Shultz, com o Secretário de Comércio Malcom Balbridge, com o Representante de Comércio Exterior Clayton Yeutter e com o ex-Secretário de Estado Henry Kissinger. Foi ainda recebido na Comissão de Relações Exteriores do Senado norte-americano. Vide SETÚBAL, Olavo. *Diplomacia para Resultados: a gestão de Olavo Setúbal no Itamaraty.* Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1986. pp. 58-59.

Em outubro de 1986, Marcílio Marques Moreira é convidado pelo Presidente para o cargo de Embaixador em Washington[323]. A escolha, por várias razões, é indicativa das intenções do Presidente. Primeiramente, o desejo de ressaltar a importância que ele atribuía ao relacionamento com os EUA, que estava entravado pela conduta norte-americana de tratar da agenda bilateral quase que exclusivamente sob um prisma econômico-financeiro-comercial. Em segundo lugar, porque a estratégia brasileira de valer-se de suas credenciais de democracia reinaugurada recentemente não sensibilizava as autoridades de Washington a ampliar aquela ótica. Em terceiro lugar, porque já eram visíveis, naquele momento, sinais de que a política econômica do governo brasileiro poderia não alcançar seus objetivos e de que o tema da dívida externa ganharia peso na pauta bilateral. Era assim necessário dispor de uma rede de contatos mais fluidos no setor financeiro norte-americano.

Marques Moreira, além de conhecido e compadre do Presidente Sarney, era um diplomata que havia deixado a carreira para trabalhar no setor financeiro. Seu nome reúne, ao mesmo tempo, os fatos de pertencer à área financeira, ao Ministério das Relações Exteriores e de ser da confiança pessoal do Presidente da República. Fora, como assinala o ex-Chanceler Celso Lafer[324], "uma escolha não do Itamaraty, mas não contra o Itamaraty".

Deve-se ressaltar que, desde o início do tratamento do tema da dívida externa, o Itamaraty havia sido colocado à margem das discussões técnicas e havia sido utilizado pelo Governo, quase que exclusivamente, como instrumento para atribuir uma conotação política ao tema. O Ministério manteve o controle do debate da política comercial, porém, em momento algum, capitaneou o debate financeiro.

Em fevereiro de 1987, o Presidente foi alertado pelo Embaixador Rubens Ricupero, seu assessor diplomático, de que as reservas internacionais brasileiras haviam atingido níveis críticos. O assessor econômico do Presidente Sarney, Michael Gartenkraut, procurara o Embaixador Ricupero para dar-lhe a informação de que os números relativos às reservas apresentados pelo Ministério da Fazenda não correspondiam à realidade[325]. Não foi possível

[323] O titular do Posto, Sergio Corrêa da Costa, Embaixador de carreira, antecipa sua aposentadoria para dedicar-se à iniciativa privada. Vide MARQUES MOREIRA, Marcílio. *Diplomacia, política e finanças: De JK a Collor. 40 anos de história por um de seus protagonistas. (Depoimento ao CPDOC – Fundação Getúlio Vargas).* Rio de Janeiro, Objetiva, 2001. pp. 145.

[324] Depoimento do Ministro Celso Lafer ao autor, em novembro de 2005.

[325] Depoimento do Embaixador Rubens Ricupero ao autor, em novembro de 2006.

esclarecer se a manipulação dos números mostrados ao Presidente tinha sido ato intencional ou apenas resultado de uma interpretação imprecisa da soma de vários tipos distintos de reservas. O Embaixador Marques Moreira defende a tese de que havia uma intenção oculta dos defensores da moratória de induzir o Governo a tal medida[326]. A decisão de suspender o pagamento dos juros da dívida foi tomada pelo próprio Presidente como uma medida técnica. A hipótese de valer-se de uma moratória como decisão política concertada com outros países devedores já havia, naquele momento, sido descartada.

No dia 20 de fevereiro, em pronunciamento transmitido por cadeia de rádio e televisão, o Presidente Sarney anuncia a decretação da moratória[327]:

> *"Brasileiras e brasileiros, boa noite. É com uma grande emoção que eu falo à Nação para dizer que depois de ouvir o Conselho de Segurança Nacional – que é composto por todos os Ministros de Estado, o presidente do Supremo Tribunal Federal, os Chefes dos Estados-Maiores das Forças Armadas – por mim convocado, tomei uma decisão de grave importância para a história do Brasil contemporâneo. Quero anunciar que o Brasil suspende o pagamento dos juros de sua dívida externa."*

As palavras finais do Presidente – que conclamam o povo e os vários setores da sociedade a se unirem ao Governo – denotam a intenção de angariar apoio político com a decisão.

Efetivamente, às vésperas do anúncio da moratória o Presidente convocara os Embaixadores Marques Moreira e Ricupero para avaliarem o texto do pronunciamento, com o objetivo de tirar proveito da medida que era por todos considerada inevitável. Marcílio, em seu depoimento ao CPDOC, afirma que a minuta do discurso original estava vazada em termos muito confrontacionistas, pois havia sido elaborada pela ala mais radical da equipe econômica[328]. Ponderou ao Presidente, com o apoio de Ricupero, as

---

[326] Vide MARQUES MOREIRA, Marcílio. *Diplomacia, política e finanças: De JK a Collor. 40 anos de história por um de seus protagonistas. (Depoimento ao CPDOC – Fundação Getúlio Vargas).* Rio de Janeiro, Objetiva, 2001. pp. 164.

[327] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1987.* Brasília, Presidência da República, 1990. pp. 67-73.

[328] Vide MARQUES MOREIRA, Marcílio. *Diplomacia, política e finanças: De JK a Collor. 40 anos de história por um de seus protagonistas. (Depoimento ao CPDOC – Fundação Getúlio Vargas).* Rio de Janeiro, Objetiva, 2001. pp. 168-169.

dificuldades que uma confrontação criaria com os interlocutores internacionais e dele obteve a autorização para alterar o texto a fim de suavizá-lo. Mesmo assim, a medida foi muito mal recebida pelos credores no exterior e, no Brasil, não recebeu a adesão esperada pelo Presidente.

Com a vantagem da perspectiva histórica, o Presidente considera acertada sua decisão de fazer a suspensão dos pagamentos, pois o País estava com as reservas quase a zero. A experiência do final da gestão do Presidente Fernando de la Rúa em 2001, quando a Argentina deixara as reservas se exaurirem e, consequentemente, ficara à mercê da comunidade financeira internacional, consolidou em Sarney a convicção do acerto da decretação da moratória brasileira. Atualmente o Presidente considera que a publicidade conferida à medida foi um erro político: não obteve, como esperava, apoio de partido algum nem da sociedade brasileira em geral[329]. Sarney acalentava, à época, a expectativa de que a moratória teria amplo respaldo interno e ajudaria na formação de uma frente doméstica coesa. O Presidente contava ainda em receber o apoio ou o reconhecimento da medida por parte dos países que enfrentavam os mesmos percalços. Nada disso aconteceu. No plano externo, a medida foi recebida como uma bravata política e não uma necessidade técnica e, assim, azedou, por um período considerável, os contatos com os bancos, com as autoridades norte-americanas, com o FMI e com o Clube de Paris[330].

Ao final de abril de 1987, o Ministro Dílson Funaro sentia seu desgaste com o fracasso do Plano Cruzado, em especial com o Cruzado II, em cuja esteira a inflação voltara a recrudescer. Sem conseguir manter diálogo produtivo com seus interlocutores internacionais, resolve deixar a Pasta e é substituído por Luiz Carlos Bresser Pereira[331].

Já com um novo Ministro da Fazenda, o Governo inicia, em junho de 1987, o chamado Plano Bresser: uma mistura de medidas ortodoxas e heterodoxas que visam a estabilizar a inflação[332]. No plano externo, o novo Ministro mantém conversações com seus interlocutores sobre a ideia de

---

[329] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

[330] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

[331] Vide BELOCH, Israel; Abreu, Alzira A. de (Orgs.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro: pós-1930.* Vol. II. Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, 2001. pp. 1890.

[332] Vide MODIANO, Eduardo. "*A ópera dos três cruzados: 1985-1989*". In: ABREU, Marcelo de Paiva. *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro, Campus, 1990. pp. 365-370.

securitizar a dívida por meio da emissão de títulos com um abatimento[333]. A ideia não foi aceita, pois carecia de garantias[334], mas seu modelo, aperfeiçoado, serviria de base para o Plano Brady, que viria a ser adotado no futuro. De qualquer forma, em dezembro, o governo brasileiro chega a um acordo com o Comitê de Bancos: obtém um empréstimo-ponte para saldar os juros devidos naquele ano[335]. O empréstimo não ostentava formato novo, mas representava o retorno do diálogo com os bancos privados internacionais.

Em dezembro, com a inflação na casa dos 14% ao mês, Bresser Pereira deixa o cargo e é substituído por Maílson da Nóbrega. A heterodoxia é abandonada e o Governo começa a praticar uma política econômica apelidada de "feijão-com-arroz". Em 3 de janeiro de 1988, o Brasil suspende oficialmente a moratória externa[336]; em junho do mesmo ano, chega a um acordo com os bancos em moldes tradicionais, porém com condições um pouco melhores do que as obtidas pelo México[337].

Ao final do ano de 1988, já eram claros os sinais de que a política econômica não tinha surtido os efeitos desejados. A deterioração das contas brasileiras fora agravada pela entrada em vigor do novo texto constitucional, que ampliara as responsabilidades de transferências de recursos para Estados e Municípios. Em dezembro, a taxa de inflação atingiu 28,8% ao mês. Em 14 de janeiro seguinte, o Governo adota nova reforma monetária com o chamado "Plano Verão" e cria o Cruzado Novo (NCz).

---

[333] Vide Telegrama da Embaixada em Washington nº 3.260, de 02/10/1987.

[334] Vide MARQUES MOREIRA, Marcílio. *Diplomacia, política e finanças: De JK a Collor. 40 anos de história por um de seus protagonistas. (Depoimento ao CPDOC – Fundação Getúlio Vargas).* Rio de Janeiro, Objetiva, 2001. pp. 174-178.

[335] O acordo, denominado *Interim Financing Agreement* (IFA), é assinado em 15 de dezembro de 1987 com 114 bancos credores, no valor de US$ 3 bilhões, para o pagamento dos juros devidos acumulados no período de 20/fev a 31/dez/1987, que somavam US$ 4,3 bilhões. A diferença foi paga com reservas brasileiras. Vide CERQUEIRA, Ceres Aires. *Dívida Externa Brasileira. Processo negocial 1983-1996.* Brasília, Banco Central do Brasil, 1997. pp. 43.

[336] Vide MODIANO, Eduardo. "*A ópera dos três cruzados: 1985-1989*". In: ABREU, Marcelo de Paiva. *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro, Campus, 1990. pp. 372.

[337] Os acordos foram assinados em 22 de junho de 1988, mas somente entraram em vigor em 22 de setembro seguinte. Vide CERQUEIRA, Ceres Aires. *Dívida Externa Brasileira. Processo negocial 1983-1996.* Brasília, Banco Central do Brasil, 1997. pp. 45. Vide ainda a Circular Postal nº 9.349, de 28/06/1988, que contém o comunicado à imprensa sobre a conclusão das negociações.

Durante todo o processo de negociação da dívida, o mercado financeiro se manteve fechado ao Brasil para linhas de crédito espontâneas. Em julho de 1989, o acordo firmado com os bancos já deixava de ser cumprido com a interrupção do pagamento dos juros. Dessa vez, contudo, à diferença da modalidade adotada em 1987, a nova moratória foi negociada com os bancos sem qualquer intenção de aproveitamento midiático ou político[338]. Com o início do período eleitoral brasileiro, as conversações com os credores entraram em período de baixa intensidade e somente irão ser efetivamente retomadas em julho de 1990, já na administração Collor.

O Presidente Sarney admite que sua prioridade era consolidar a transição política e que esta não seria viável caso o Governo optasse por seguir uma política econômica nos padrões clássicos de estabilização[339]. Uma economia em recessão poria em risco a governabilidade. Por outro lado, a sociedade esperava que a nova realidade política se fizesse acompanhar de uma inovação na condução da vida econômica do País. Esses são os argumentos que embasaram a decisão de implantar a reforma heterodoxa consubstanciada no Plano Cruzado[340]. Seu êxito dependia, em última análise, de dois elementos: no plano interno, a partir de determinado momento, da capacidade de o governo limitar seus dispêndios. Isso não era possível pela própria fragilidade política da Administração; no plano externo, de se chegar com os credores a um acordo que restabelecesse os compromissos internacionais do País em bases realistas para possibilitar seu cumprimento. Isso tampouco ocorreu, pela relutância do Governo norte-americano e, por consequência, dos organismos financeiros internacionais, principalmente o FMI.

De qualquer modo, as experiências práticas recolhidas com o Plano Cruzado possibilitaram o acúmulo de aprendizado que seria posteriormente útil na montagem do Plano Real, em 1995[341]. Da mesma forma, foi a semente plantada pela proposta de securitizar a dívida, levantada em 1988 e rechaçada pela administração norte-americana, que serviu de modelo para a adoção do Plano Brady, que, anos depois, levou a uma renegociação definitiva da dívida externa brasileira.

---

[338] Vide BELOCH, Israel; Abreu, Alzira A. de (Orgs.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro: pós-1930.* Vol. II. Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, 2001. pp. 1890.
[339] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.
[340] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.
[341] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

A questão da dívida, somada aos contenciosos comerciais, marcaram a agenda bilateral com os norte-americanos, em especial nos primeiros anos do Governo Sarney. A esses dois temas somaram-se questões ambientais e de direitos humanos, que serão analisadas no capítulo seguinte por possuirem uma conotação maior de relacionamento multilateral.

Em conclusão, a Nova República tentou estabelecer com os EUA um relacionamento mutuamente proveitoso, com base nas credenciais democráticas que o País acabava de reconquistar. A iniciativa foi baldada pela insistência do governo norte-americano em concentrar, com um viés negativo, suas atenções na temática financeira e comercial[342] e de se manter insensível à proposição brasileira de operar com uma correlação entre um favorecimento do ambiente econômico e a consolidação do processo político brasileiro. A postura norte-americana pode ser explicada pelo fato de a administração estadunidense estar com sua atenção precipuamente voltada para o conflito Leste-Oeste, que o Presidente Reagan reativara. O reflexo da lógica anti-soviética fez com que, na América Latina, os esforços políticos norte-americanos estivessem concentrados em conter e, se possível, eliminar a tentativa de ampliação da influência da URSS na América Central, irradiada por intermédio de Cuba, o mais antigo e fiel aliado soviético no Hemisfério.

A visita ao Brasil, de 4 a 8 de agosto de 1988, do Secretário de Estado, George Shultz, é o primeiro sinal de que, finalmente, surgia espaço para cooperação mais profícua entre os dois países e indica a possibilidade de restabelecer o diálogo em novos moldes. Com o objetivo de explorar as possibilidades dessas mudanças qualitativas no diálogo bilateral, o Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, chefia missão que visita Washington de 23 de outubro a 1º de novembro do mesmo ano[343]. São realizados encontros com o Representante de Comércio Exterior dos Estados Unidos na Casa Branca[344], com o Departamento de Estado, com

[342] O Relatório do Ministério das Relações Exteriores de 1988, ao se referir às relações com os EUA, afirma: “No entanto, para uma faixa considerável da opinião pública brasileira, o traço marcante do relacionamento bilateral há de ter sido os casos contenciosos no âmbito comercial. Se as negociações relativas à informática conseguiram desanuviar o panorama e dirigir a pendência no rumo da normalidade, novas retaliações, como, por exemplo, aquelas na área de indústria farmacêutica brasileira, reanimaram animosidades, recolocando a tônica no lado negativo”.

[343] Vide MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório de 1988*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1989.

[344] Vide Despacho Telegráfico para a Embaixada em Washington nº 2.443, de 07/11/1988.

o Departamento do Comércio e com o Departamento da Agricultura. É a partir desse momento que a política de "encapsular" os problemas existentes na pauta e estabelecer uma "agenda positiva" começa a cristalizar-se[345].

Portanto, apenas quando restava pouco mais de um ano para o final do primeiro governo democrático brasileiro após o ciclo militar, surge a oportunidade de reformular, de forma efetiva, o relacionamento bilateral com Washington. O Brasil consolidou seu novo regime sem ter contado com qualquer tipo de ajuda norte-americana e apesar dos empecilhos provocados pelos atritos comerciais e financeiros.

Para um observador com perspectiva histórica poderia parecer pouco crível que a superpotência auto-denominada defensora da liberdade não tivesse auxiliado a transição democrática do segundo maior país do Hemisfério e tivesse deixado passar a oportunidade de valer-se de um Brasil democrático e estável, com relações bilaterais intensas, fundadas na confiança e no respeito mútuos, para servir de referência aos demais países que naquela década avançavam na onda de redemocratização que se estendia pela América do Sul. Essa foi, no entanto, a realidade naquela metade dos anos de 1980.

II. 2. Extra-Hemisférico

No contexto bilateral extra-hemisférico, a ação de política externa da Nova República é desenvolvida sobre a base da atuação do governo anterior. Apresenta, portanto, traços de continuidade dos esforços de diversificar a presença brasileira no além-mar, não apenas como desejo de atribuir uma característica universalista à participação no cenário internacional, mas, sobretudo, para criar ou melhor aproveitar fontes de cooperação, comércio e financiamento para o desenvolvimento econômico do País. Parte especial desse esforço seria a revitalização dos laços com a ampla matriz cultural da sociedade brasileira[346]. A atuação extra-hemisférica irá assim ser matizada pelos interesses específicos do País nessas diversas áreas do globo e sua modalidade condicionada às conjunturas lá existentes.

Essas serão as linhas-mestras que seguirá o Governo Sarney em seu relacionamento bilateral com os vários países das "duas Europas", da Ásia, da África e da Oceania.

---

[345] Depoimento do Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima ao autor, em outubro de 2005.
[346] Depoimentos do Presidente José Sarney ao autor, em outubro de 2005 e novembro de 2006.

II. 2. 1. Europa Ocidental

O processo de integração da Europa Ocidental era de interesse direto para o Brasil. Em primeiro lugar, por serem as relações internas no Velho Mundo fruto da inversão exitosa, levada a cabo por França e Alemanha, de uma lógica de confrontação para outra de cooperação profunda. Na concepção do Presidente Sarney, era o modelo a ser seguido por Brasil e Argentina. Em segundo, porque a almejada conformação de um mercado único europeu e o temor da criação de uma "Fortaleza Europa"[347], com um perfil protecionista ainda mais acentuado, traria, forçosamente, implicações negativas para o comércio exterior brasileiro. Por último, pela importância do aprofundamento dos laços com o bloco que provavelmente assumiria, ao menos no plano econômico, um papel de novo pólo de poder, a contrabalançar o das duas superpotências da época.

O começo do mandato de Sarney coincide com uma das etapas de ampliação da integração européia: em 1º de janeiro de 1986, Portugal e Espanha ingressam na Comunidade Econômica Européia e, ao mesmo tempo, agenda-se para 1993 a transformação da CEE em mercado único.

No caso de Portugal, o Presidente do Brasil não deixa passar desapercebido esse fato e por meio de discurso televisivo ao povo português, em 10 de junho de 1985, afirma[348]:

> *"Em nome do povo brasileiro, saúdo a nação portuguesa no momento de conclusão dos acordos que a integram à Comunidade Européia. O Brasil vê na participação de Portugal, nessa entidade internacional, o alargamento de sua influência sempre devotada às causas de cooperação e da harmonia entre os povos.*
> *Tudo que ocorre na vida portuguesa tem reflexos no Brasil. Pelas nossas raízes, pela nossa cultura, pelo nosso destino comum, no presente e nos caminhos do futuro."*

[347] Vide HOLANDA CAVALCANTI, Geraldo. "O *Brasil e a Comunidade Econômica Européia*". In FONSECA JR., Gelson e CARNEIRO LEÃO, Valdemar (Org.). *Temas de política Externa*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão/Ática, 1989. pp. 103.

[348] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1985.* Brasília, Presidência da República, 1990. pp. 133.

Portugal, pelos laços históricos com o Brasil, sempre ocupara espaço importante no conjunto de nossas relações bilaterais. Observe-se que o grau de atenção que se dispensava àquele país era, de forma geral, desproporcional à sua relevância no âmbito maior da conjuntura internacional. Havia para isso, sem dúvida, fatores mais fortes do que a mera vinculação histórica, dentre eles a eficácia do chamado *lobby* português no Brasil, cujos integrantes eram de difícil identificação. Para demonstrar essa eficácia, basta recordar os longos anos em que a diplomacia brasileira fora obrigada a conviver com a incoerência de, por um lado, empenhar-se na campanha mundial pela descolonização, enquanto por outro, acatava a excepcionalidade de tratamento que Lisboa exigia para as suas, eufemisticamente denominadas, "províncias ultramarinas". Essa fase já estava ultrapassada quando começou a Nova República e o Presidente Sarney soube, com grande senso de oportunidade, aproveitar o prestígio remanescente daquele *lobby* para traduzir os laços históricos entre os dois países numa parceria inovadora. Ao recorrer à comunidade linguística, o Presidente idealizou um programa que iria induzir Portugal a não ceder inteiramente à sedução de além-Pirineus e não abandonar por completo sua vocação atlântica[349]. Ao mesmo tempo, a presença lusa iria, por mais paradoxal que possa parecer, dar lastro importante ao agrupamento, promovido pelo governo Sarney, dos países africanos lusófonos[350]. A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) é o resultado concreto dessa visionária concepção geopolítica, cuja gênese será objeto de tratamento mais detalhado na esfera multilateral.

Como sói acontecer na implementação de projetos de cooperação de grande amplitude, a longa Visita de Estado que o Presidente Sarney realizou a Portugal, de 4 a 9 de maio de 1986, representou a confirmação solene da concordância das autoridades lusas com a iniciativa brasileira[351]. As homenagens, honrarias e gentilezas feitas a Sarney tinham o significado maior de marcarem o começo de uma nova etapa no relacionamento bilateral, em que se inseria a conjugação de esforços do Brasil e de Portugal em prol do desenvolvimento econômico, social e político das ex-colônias lusas na África.

[349] Vide Telegrama da Embaixada em Lisboa nº 03, de 03/01/1986.
[350] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.
[351] Vide Telegrama da Embaixada em Lisboa nº 24, de 10/01/1986, em que se descrevem os pontos de importância substantiva para o relacionamento bilateral.

Em jantar que lhe oferece o Presidente Mário Soares, no dia 4 de maio, o Presidente Sarney registra[352]:

> *"Emocionado pela generosidade da acolhida, honrado em ser o primeiro Chefe de Estado a visitá-lo depois de sua eleição à Presidência, agradeço as nobres palavras que Vossa Excelência acaba de pronunciar, tão ricas de significado para os nossos povos e para as relações entre o Brasil e Portugal. Elas reforçam a extraordinária hospitalidade, o clima de fraternidade que me vêm cercando desde o primeiro instante de minha estada em Portugal.*
> *(...) O presente brinda-nos com a realidade da democracia feita instrumento de um projeto nacional generoso, voltado para a edificação da justiça social e da participação popular. Oferece-nos também a coragem de medidas de largo alcance político, social e econômico. Portugal ingressou na Comunidade Econômica Européia, a mais ampla experiência de integração política, jurídica e econômica da História. O Brasil acaba de realizar, com o apoio e a participação do seu povo, uma vasta reforma econômica, que devolveu ao País a limpidez da sua economia, baniu a especulação financeira e o flagelo da inflação, restaurou a dignidade do valor do trabalho e da produção e criou no País uma nova mentalidade, ensejando a efetiva mobilização popular na edificação de sua história.*
> *(...) Debruço-me com interesse sobre as relações luso-brasileiras, e vejo que permanecem fortes os laços humanos e culturais que sempre aproximaram os dois povos. Mas vejo também, com outro sentimento, que nossos vínculos de cooperação, de intercâmbio e mesmo de diálogo político nunca representaram a contrapartida da expressão perfeita do sentido de comunhão que a História, a cultura e a língua nos legaram e de que tanto nos orgulhamos."*

É de justiça reconhecer que o assentamento das novas bases de relacionamento com Portugal muito deve à amizade que se formara entre os Presidentes Sarney e Mário Soares. O Presidente de Portugal visita o Brasil em março de 1987, ocasião em que os dois presidentes criam a Comissão

[352] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1986.* Brasília, Presidência da República, 1990. pp. 233-234.

Luso-Brasileira para as comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil[353] e, em junho do ano seguinte, o Primeiro-Ministro Aníbal Cavaco e Silva desembarca em Brasília.

Por ocasião dessa visita, o Presidente Sarney, após referir-se às mudanças econômicas brasileiras e do processo de integração regional que seu Governo conduzia afirma[354]:

> *"Portugal revela idênticos propósitos. Integra-se às comunidades européias e abre-se ao mundo para fortalecer sua economia e aumentar o padrão de vida de seu povo.*
> *Perseguimos os mesmos caminhos. Por eles chegaremos à colaboração criativa e dinâmica a que estão destinados nossos países.*
> *É, de resto auspicioso notar como o empresariado de nossos países tem revelado disposição para desempenhar o papel de vanguarda que lhe compete no processo de integração bilateral.*
> *Recente estudo elaborado por entidades portuguesas e brasileiras do mais alto nível acadêmico identificou inúmeros setores onde uma ação empresarial binacional poderia desenvolver-se com pleno êxito.*
> *Desejo reiterar aqui minha disposição para viabilizar um processo de fusão de tecnologias e capitais entre nossos países."*

A intensificação do relacionamento bilateral com a Espanha – que tradicionalmente se mantinha num nível de baixa intensidade, sem problemas de monta – é motivada durante a gestão Sarney pelo interesse em conhecer melhor o processo de transição política levado a cabo naquele país. No ambiente interno brasileiro pré-redemocratização, o êxito do "Pacto de Moncloa" – que viabilizara de forma pacífica o final da longa ditadura de Franco e a implantação de um regime parlamentarista plural na Espanha –, era apontado como modelo que poderia ser adaptado ao Brasil. Além disso, a maior aproximação servia ao objetivo, de natureza mais difusa mas nem por isso menos importante, de fortalecimento dos regimes democráticos[355].

---

[353] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1987.* Brasília, Presidência da República, 1990. pp. 122.

[354] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1988.* Brasília, Presidência da República, 1990. pp. 272.

[355] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

Ainda que um pacto social não tenha sido possível no Brasil, sua condição democrática teve papel de peso na aproximação com a Espanha, então governada pelo Partido Socialista Obrero Espanhol (PSOE) de Felipe González. Com o ingresso nas comunidades européias, tanto Espanha como Portugal iriam beneficiar-se dos fundos financeiros de equalização econômica com o resto do bloco, o que daria alento ao desenvolvimento da Península Ibérica. Cabe recordar que, ao longo do governo Sarney, esse processo de "decolagem econômica" estava em suas primeiras fases e que nenhum dos dois países apresentava ainda o perfil de investidores internacionais que assumiriam na década seguinte.

O Presidente Sarney conversou com o Presidente do Conselho de Ministros, Felipe González, durante os trabalhos da XL Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 1985, e o recebeu em visita oficial ao Brasil em 1987, após a visita preparatória do Ministro de Assuntos Exteriores, Francisco Fernandez Ordoñez. Anteriormente, em fevereiro de 1987, recebera em visita oficial o herdeiro do trono espanhol, D. Felipe, Príncipe de Astúrias[356].

O Chanceler Abreu Sodré, ao receber seu colega espanhol em visita oficial a Brasília, em abril de 1987, indicava[357]:

> *"O diálogo entre nossos Governos tem-se fortalecido continuamente através de intercâmbio de visitas de alto nível, que consolidam um clima de franqueza e entendimento recíproco. Nossos vínculos não são afetados por qualquer divergência, havendo, pelo contrário, numerosos pontos de coincidência nas políticas exteriores de ambos os países. No campo econômico, as relações bilaterais se desenvolvem também com apreciável dinamismo, abrindo promissoras perspectivas de cooperação em diferentes setores como os do transporte, do equipamento ferroviário e da irrigação.*
>
> *A recente adesão da Espanha como membro de pleno direito da Comunidade Econômica Européia oferece também possibilidades*

[356] Felipe Gonzalez visitou o Brasil de 13 a 19 de junho de 1987. Vide MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório de 1987*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1988.

[357] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *Discursos e palestras – 1987*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1988. pp. 67-68.

interessantes de dinamização do nosso intercâmbio. Esperamos contar, da parte do Governo de Madri, com uma atitude de compreensão e apoio no tocante às nossas posições quanto às temáticas do protecionismo comercial e do endividamento externo., junto aso órgãos colegiados de decisão da CEE."

Ainda em junho do mesmo ano Felipe González visita o Brasil.

Registre-se que a aproximação com a Península Ibérica, em especial com Portugal, tinha por objetivo a tentativa, nunca declarada por parte do Itamaraty, de que um relacionamento privilegiado com o Brasil pudesse vir a constituir as bases de uma excepcionalidade para as elevadas barreiras comerciais que prenunciava o mercado comum europeu em construção, ou, pelo menos que a participação dos dois novos integrantes pudesse arrefecer o ímpeto protecionista do mercado que se conformava. A intenção ressaltava traços de um otimismo quase ingênuo frente ao rigor da legislação protecionista que o bloco viria a erigir no futuro próximo.

Com a França era grande a expectativa, no início da Nova República, de avançar uma agenda mais diversificada, que tomasse por base a cultura. Logo no primeiro ano do mandato de Sarney, o Presidente François Mitterrand visita o Brasil em outubro, o primeiro Chefe de Estado europeu a visitar o País redemocratizado. No discurso de boas-vindas, após saudar o legado democrático francês, o Presidente Sarney menciona a importância do futuro das relações bilaterais[358]:

"Temas permanentes na paisagem de nossa política externa nos fazem perceber quão profundos são e podem vir a ser nossos laços. Estamos certos de que o constante aperfeiçoamento das relações franco-brasileiras constitui meta de igual prioridade para ambos os países. Reflete, a um só tempo, a força da história e o dinamismo do presente. Responde à amizade e à simpatia que existem entre nossos povos e se traduz no compromisso de diálogo.
A visita de Vossa Excelência revive a esperança de uma retomada florescente e viva da chama francesa nestas paragens.

[358] Vide MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Resenha de política exterior do Brasil nº 47, outubro, novembro e dezembro de 1985*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1985. pp. 03-09.

Um exemplo disso é a nossa decisão de lançar o Projeto França-Brasil, de largo fôlego, que expandirá a nossa cooperação cultural, científica, técnica e tecnológica."

O "Projeto França-Brasil", oficialmente lançado nessa ocasião, prevê a promoção de uma pletora de exposições artísticas, seminários, palestras, simpósios e mostras técnico-científicas sobre aspectos comuns à cultura dos dois países[359].

Sarney mostra profundo respeito pela cultura gaulesa, da qual se aproximara ainda na infância, atraído pela herança histórica deixada pela "França Equinocial", na qual se havia fundado, em 1612, a cidade de São Luís [360].

Em 1988, o Chanceler Abreu Sodré realiza visita oficial à França e, na cerimônia de encerramento da exposição "Modernidade", do Projeto Brasil-França, reafirma[361]:

"O Projeto Brasil-França é uma oportunidade rara para que nós, brasileiros, mostremos toda a diversidade de nossas manifestações culturais. Elas vão desde a força de nossa música popular até nossa contribuição para o grande movimento da modernidade nas artes plásticas, como na exposição que ora se encerra, passando pela criatividade espontânea de nossa gente, como na exposição sobre arte popular apresentada em Paris há pouco menos de um ano."

Em outubro de 1988, em visita de caráter privado à França, o Presidente Sarney teve encontro particular, em Paris, com seu colega, nos quais avaliou vários tópicos da agenda internacional[362].

De 14 a 19 de julho de 1989, o Presidente viaja oficialmente a Paris, para participar das celebrações dos duzentos anos da Revolução Francesa. A mídia

[359] Vide MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório de 1985*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1986. Vide ainda MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Resenha de política exterior do Brasil nº 47, outubro, novembro e dezembro de 1985*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1985. pp. 08-09.
[360] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.
[361] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *Discursos e palestras – 1988*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1989. pp. 19.
[362] Vide Telegrama da Embaixada em Paris nº 1.291, de 22/10/1988.

brasileira tece críticas a essa viagem e a aponta como organizada apenas para atender a aspirações pessoais de natureza literária do mandatário brasileiro.

Cabe aqui registro de que o Presidente francês, nas conversas com o Presidente Sarney, sempre assumiu uma atitude crítica em relação à atuação das autoridades brasileiras no que se referia ao meio ambiente e às populações indígenas. O Presidente Mitterrand demonstrou ter dificuldades em compreender que o Brasil passava por um realinhamento de sua política sobre esses "novos temas"[363].

Em maio de 1986, o Presidente viaja à Itália, onde se encontra com o Presidente Francesco Cossiga e, no Vaticano, com Sua Santidade o Papa João Paulo II. O relacionamento com a Santa Sé tem especial relevância para a política interna brasileira em razão do papel protagônico que parte do clero havia desempenhado na contestação ao regime militar, bem como pela continuidade ativista que mantinham os defensores da "teologia da libertação" na esteira da redemocratização. Nesse período, a Igreja brasileira continuava dividida entre setores que apoiavam a transição política e aqueles que a consideravam insuficiente. Era objetivo do Governo sensibilizar as autoridades da Santa Sé sobre a importância do momento político que o País atravessava e tentar fazer com que, por meio de diretrizes emanadas de Roma, viesse a prevalecer o grupo mais moderado do clero brasileiro, que entendia as preocupações e orientações sociais da nova Administração[364].

Como prova a importância econômico-financeira da relação Brasil – República Federal da Alemanha (RFA), o Chanceler Abreu Sodré inaugura em Brasília, em outubro de 1986, mais uma edição da Comissão Mista Teuto-Brasileira[365]. No discurso então pronunciado, o Chanceler afirma que

> *"As perspectivas para o aumento desse intercâmbio ampliam-se agora com a retomada do crescimento econômico no Brasil e com a*

[363] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2005. É possível ver reflexos dessa atitude no périplo europeu realizado pelo cacique Raoni, em 1989, sob velado patrocínio francês, no texto do Telegrama da Missão junto às Nações Unidas nº 305, de 28/02/1989.

[364] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2005. As palavras do Presidente foram reiteradas pelo depoimento do Embaixador Rubens Ricupero ao autor, em novembro de 2006.

[365] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *Discursos e palestras – 1986*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1987. pp. 139.

significativa evolução da economia alemã. O comércio, em particular, encontra amplas possibilidades de expansão. Em 1985, a República Federal da Alemanha consolidou sua posição como maior parceiro do Brasil na Comunidade Econômica Européia.
Igualmente cabe-me lembrar, com satisfação, que a República Federal da Alemanha figura como o segundo maior investidor no Brasil.
A participação de investimentos alemães é tanto mais relevante quando recordamos que esses investimentos não se limitaram a transferir capital para o Brasil. Mobilizaram também conhecimento, trouxeram tecnologias e propiciaram a expansão do setor de formação de mão-de-obra nacional."

Em março de 1987, o Presidente da República Federal da Alemanha, Richard Von Wizsaecker, realiza rápida visita ao Brasil. Ao dar-lhe boas-vindas, após lamentar o adiamento da viagem que pretendia fazer a Bonn em maio do ano anterior, o Presidente Sarney enfatiza a importância do relacionamento bilateral[366] :

"As ótimas relações entre nossos dois países, e a cooperação mútua existentes, devem ser estreitadas e aprofundadas, e nestes termos a visita de Vossa Excelência poderá ser o primeiro passo a unir mais ainda estes dois povos irmãos e amigos."

As intenções, contudo, não foram suficientes para superar o esmorecimento da cooperação bilateral, que se intensificara consideravelmente ao longo do regime militar, em especial durante a Presidência Geisel. O desaquecimento da parceria teuto-brasileira pode ser interpretado como sinal da crescente convicção das autoridades em Bonn da inevitabilidade da reunificação, num futuro não muito distante, com a República Democrática Alemã (RDA), circunstância que alterava o elenco de suas prioridades. Não se trata de ação proposital, mas simplesmente da consequência de uma adoção de novas perspectivas germânicas frente aos primeiros sinais da chegada de uma nova realidade no seu entorno imediato. A reunificação alemã e a libertação da Europa Oriental do domínio soviético, que naquele momento eram apenas

[366] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1987.* Brasília, Presidência da República, 1990. pp. 94.

anseios e só seriam realidade no final da década dos anos 80, não só encabeçava a lista de preocupações do governo de Bonn (e posteriormente de Berlim), como consumiria grande parte dos recursos da RFA, e a obrigaria a uma sensível redução, ainda que temporária, de seu protagonismo no cenário extra-europeu.

Quanto aos demais países da região européia ocidental, registre-se uma série de troca de visitas de autoridades, entre elas a do Chanceler Abreu Sodré[367] aos países nórdicos, com objetivos comerciais, sem significado adicional ao da manutenção e do incremento dos amistosos laços diplomáticos.

Conclui-se que o novo fator democrático beneficiou de forma limitada a ação diplomática brasileira na Europa Ocidental, ainda que o País se tivesse valido de seu novo regime como elemento paradigmático de sua inserção internacional naquela época.

II. 2. 2. Europa Oriental

No início da Nova República, a Europa Oriental continuava homogeneizada pelos regimes comunistas controlados de forma rígida por Moscou.

Com a morte de Leonid Brezhnev, no final de 1982, a liderança na União Soviética é exercida, em sucessivos períodos de curta duração, por políticos remanescentes da geração da Segunda Guerra Mundial. O cargo de Secretário-Geral do Partido Comunista é ocupado, em sequência, por Yuri Andropov e Konstantin Chernenko, até o aparecimento, em 1985, de Mikhail Gorbachev, um político mais moderno, que iniciará a abertura do regime. O Presidium do Soviete Supremo, cargo equivalente ao de Chefe de Estado, que Brezhnev acumulava com o de Secretário-Geral, é, por sua vez, ocupado por Yuri Andropov, Konstantin Chernenko e Andrey Gromyko, até a assunção ao cargo, em 1988, de Gorbachev, que conquista assim o poder supremo da União Soviética[368].

O Brasil via na URSS uma possível alternativa aos EUA, Japão e Europa Ocidental para cooperação na área tecnológica, em condições de suprir muitas

---

[367] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *No Espelho do tempo: meio século de política*. São Paulo, Best Seller. 1995. pp. 311-313.

[368] Vide a sequência de postos politicos no sítio da internet www.rulers.org/rulqr.html#russia, acessado em 29 de dezembro de 2007. Ver ainda JUDT, Tony. *Postwar: a history of Eurepe since 1945*. New Yor, Penguin Books, 2005. pp. 593-594.

das necessidades de desenvolvimento tecnológico do País. Era uma forma de reação do governo brasileiro ante o fechamento das fontes tradicionais de transferência de tecnologia, imposto pela superpotência norte-americana como consequência do maior rigor exercido no comércio de "*know-how*" e de produtos com tecnologias de ponta. As restrições decorriam, em parte, do temor norte-americano, em sua "corrida tecnológico-militar" contra o bloco comunista – na tentativa de enfraquecê-lo e, no limite, arruiná-lo – , de que outros países beneficiários de sua cooperação tecnológica viessem a transferir conhecimento a seus adversários. A URSS e, por extensão, a maioria dos países do Leste Europeu, por ela controlados, constituíam ainda alternativa comercial para o aumento das exportações brasileiras, afetadas seriamente pelas restrições ao comércio internacional do Brasil na esteira da crise de liquidez que o País atravessava.

Em dezembro de 1985, Olavo Setúbal é o primeiro Chanceler brasileiro a visitar Moscou e, durante jantar que lhe oferece seu colega Edouard Shevardnadze, indica que a nova condição democrática do Brasil estabelece novas disposições do País[369]:

> *"O universalismo, horizonte aberto pela ciência moderna e definido como espaço de convívio pacífico pela Carta de São Francisco, representa um dos fundamentos da nossa política externa. Não nos prendemos a visões parciais nem a opções excludentes de relacionamento. Nosso anseio é de cooperação franca e igualitária com todos os países, sobre a base da não-ingerência nos negócios internos, do respeito mútuo e da reciprocidade dos benefícios."*

Mais adiante em seu discurso, acrescenta:

> *"A colaboração científica e tecnológica oferece-nos também amplas possibilidades, sobretudo em vista do vasto acervo de pessoal, conhecimentos e técnicas acumulado pela URSS nesse terreno."*

Em 1987, após intensa troca de visitas de altas autoridades, Shevardnadze viaja a Brasília, ocasião em que se emite o primeiro comunicado conjunto

[369] Vide SETÚBAL, Olavo. *Diplomacia para Resultados: a gestão Olavo Setúbal no Itamaraty.* Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1986, pp. 86-87.

brasileiro-soviético – documento político bilateral – após vinte e seis anos de relações diplomáticas ininterruptas. Nele se expressa o interesse em intensificar e ampliar as relações interestatais, além de confirmar o mecanismo de consultas políticas estabelecido quando da visita do então Chanceler Olavo Setúbal a Moscou, em outubro de 1985. São também assinados o Programa de Longo Prazo de Cooperação Econômica, Comercial, Científica e Tecnológica, que entra em vigor em outubro de 1988, e o Acordo de Cooperação Cultural, que mantém sua vigência quando, após a dissolução da URSS, a Rússia se erige como Estado sucessor. Quase uma década mais tarde, esses convênios seriam renegociados e modificados para dar conta das profundas mudanças que enfrentavam ambos os países. Até então serviriam como os instrumentos jurídicos sobre os quais se apoiaria o fortalecimento das relações bilaterais nos anos noventa.

O Chanceler Sodré assim recebe seu colega[370]:

> *"É grande, sem dúvida, a tarefa que nos compete executar em benefício da intensificação e do aprimoramento das relações entre o Brasil e a União Soviética. No plano do intercâmbio comercial, temos diante de nós o desafio de diversificar as respectivas pautas de exportação, hoje concentradas em produtos com escasso grau de processamento. Acreditamos que somente através do intercâmbio de um conjunto cada vez mais variado de artigos, inclusive de tecnologia mais avançada, é que poderemos elevar significativamente nosso comércio a um nível compatível com os estágios de desenvolvimento alcançados por nossos países."*

Durante a visita, o Chanceler soviético é recebido pelo Presidente da República, a quem transmite convite do Secretário-Geral Gorbachev para visitar Moscou[371].

Monta-se ambiciosa visita do Presidente José Sarney a Moscou, realizada de 17 a 19 de outubro de 1988[372]. É o primeiro mandatário brasileiro a

---

[370] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *Discursos e palestras – 1987*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1988. pp. 175.

[371] Vide Circular Telegráfica nº 15.587, de 01/10/1987, e Circular Postal nº 9.154, de 22/10/1987.

[372] Os objetivos da viagem presidencial estão detalhados no Telegrama da Embaixada em Moscou nº 1.106, de 10/09/1988.

visitar a URSS e o primeiro dignitário recebido por Gorbachev na sua condição de Chefe de Estado, cargo a que ascendera pouco antes (1º de outubro de 1988).

No jantar que lhe oferece seu colega, o Presidente Sarney assim referese ao estado do relacionamento[373]:

> *"Nossas relações ganharam novo formato. Amplos espaços foram criados para o diálogo e a cooperação.*
> *Muito trabalhamos, nos últimos anos, para atualizar os vínculos bilaterais, à base dos princípios da igualdade soberana e do respeito mútuo.*
> *O progresso alcançado é fruto não apenas das atuais condições internacionais, mas, sobretudo, das importantes transformações políticas que se operam nos dois países e da nossa vontade deliberada de aproximação.*
> *Com a troca de visitas entre o chanceler brasileiro e o ministro dos Negócios Estrangeiros da União das Reúblicas Socialistas Soviéticas, alcançamos um patamar mutuamente satisfatório de relacionamento. Minha visita oficial à União Soviética é testemunho da vontade política que nos anima."*

O Presidente brasileiro empenha-se em conhecer qual a efetiva disposição do governo soviético em aprofundar a agenda bilateral com o Brasil[374]. A iniciativa esbarra, contudo, no início da efervescência provocada pela determinação de Gorbachev de implantar reformas profundas na estrutura do regime soviético com suas *Glasnost* e *Perestroika*[375]. A partir desse momento, o Brasil, como o resto do mundo, tem de assistir na condição de mero observador ao súbito esfacelamento do império soviético e à mudança profunda que isso acarretará na própria estrutura do poder internacional[376].

---

[373] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1988.* Brasília, Presidência da República, 1990. pp. 526.

[374] A programação cumprida pelo Presidente Sarney na URSS bem como os resultados da visita presidencial estão descritos na Circular Postal nº 9.451, de 09/11/1988.

[375] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

[376] George Frost Kennan, diplomata de carreira e um dos mais influentes analistas de política externa dos EUA, escreveu, em 22 de fevereiro de 1946, quando exercia a função de Ministro-Conselheiro da Embaixada em Moscou, um telegrama em que propôs as razões para a que viria a ser a doutrina de contenção da URSS e fez uma profética análise do futuro daquele país. Esse

Com os países da Europa Oriental, as perspectivas positivas à época explicam as iniciativas brasileiras para tentar dinamizar o comércio com aquela região. Prova disso é o seminário organizado, conjuntamente, pelo governo do Estado do Rio de Janeiro e a Confederação Nacional da Indústria sobre "Comércio com os Países do Leste Europeu", no início de dezembro de 1988, aberto pelo Chanceler Abreu Sodré[377]. Na ocasião, o chanceler brasileiro referia-se à importância do evento, realizado pela quarta vez, como identificação de possibilidade de incrementar o comércio com aquela região e de pensar estratégias para a diversificação da pauta de produtos[378].

Em linha complementar entende-se a realização, de 9 a 11 de abril de 1989, em Viena, de reunião coordenação do Chanceler com os embaixadores do Brasil na Europa Oriental, a fim de examinar as consequências e as repercussões do processo de reestruturação econômica e de reforma política em curso na URSS[379].

Merece registro, por caracterizar reflexo da política interna brasileira na ação externa do País, a troca de Embaixadas realizadas com a Albânia[380]. Com relações diplomáticas estabelecidas desde 1964, negociações conduzidas em Buenos Aires concretizaram a ativação do relacionamento, anunciada em Brasília, em cerimônia que contou com a presença de políticos do Partido Comunista do Brasil (PCdoB).

II. 2. 3. Ásia e Oceania

No continente asiático, a atuação externa brasileira da Nova República é marcada por três movimentos básicos: o primeiro, para com a República

---

enorme texto telegráfico, que ficou conhecido nos meios diplomáticos como "*The Long Telegram*", foi a base para um artigo, intitulado "*The Sources of Soviet Conduct*", publicado, com a autorização silenciosa do Departamento de Estado, na revista quadrimestral Foreign Affairs, edição de julho de 1947, e assinado apenas como "X". Esse anonimato, inédito naquela revista, logo seria desvendado. Transcreve-se a seguir pequeno extrato do artigo, em que Kennan prevê, com antecedência de pouco menos de meio século, o esfacelamento da URSS. "*If, consequently, anything were ever to occur to disrupt the unity and efficacy of the Party as a political instrument, Soviet Russia might be changed overnight from one of the strongest to one of the weakest and most pitiable of national societies*." Vide KENNAN, George F. Memoirs: 1925 – 1950. Boston, Little, Brown and Company, 1967. pp. 354-367.

[377] Vide Circular Telegráfica nº 16.558, de 12/10/1988.

[378] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *Discursos e palestras – 1987*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1988. pp. 159-163.

[379] Vide Circular Telegráfica nº 16.844, de 16/02/1989.

[380] Vide Telegramas da Embaixada em Buenos Aires nº 765, de 14/03/1985, e nº 1.258, de 14/05/1985.

Popular da China (RPC); o segundo, para com o Japão, e o terceiro, para com a Índia.

O potencial do relacionamento bilateral com a China continental já havia começado a ser explorado pelo governo anterior. O Presidente Figueiredo foi o primeiro mandatário brasileiro a visitar o país, fato que culminou na aproximação iniciada com o reatamento de relações diplomáticas dez anos antes, logo no começo do governo Geisel[381]. Desde então, a troca de visitas de autoridades em vários níveis havia crescido de forma acentuada e a cooperação técnica e científica passava pelos desdobramentos naturais de um setor escolhido como foco da intensificação do relacionamento bilateral.

No final de outubro de 1985, o Primeiro-Ministro chinês, Zhao Ziang, realiza longa visita ao Brasil[382]. Durante sua permanência em Brasília, foram assinados vários documentos que refletem as intenções mútuas de aprofundar os laços entre os dois países. Acorda-se a abertura de um Consulado-Geral brasileiro em Xangai e, em contrapartida, de um chinês em São Paulo.

Na oportunidade, o Presidente José Sarney enfatizou a importância da nova era do relacionamento bilateral[383]:

> *"Há mais de dez anos, senador da República, saudei o restabelecimento de relações diplomáticas entre o Brasil e a República Popular da China como um acontecimento de extrema importância para nós. Disse, então, que se tratava de 'um passo decisivo pelo qual dois dos maiores países do mundo, respeitando as suas soberanias, as suas visões diferentes de como cada um deve conduzir o seu caminho, resolvem estabelecer, com respeito mútuo, relações normais, cada um perseguindo o desenvolvimento, cada um perseguindo os seus objetivos de colaborar para a melhoria das relações entre os povos.*
> *Com a visita de Vossa Excelência, a aproximação então iniciada dá um vigoroso passo. Sua presença no Brasil é motivo de grande alegria para o nosso povo, que tem uma grande fascinação pela China.*

---

[381] Figueiredo visitou a RPC em junho de 1984. Vide DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro, Topbooks, 199. pp. 369.

[382] A visita do Primeiro-Ministro da RPC estende-se de 30 de outubro a 5 de novembro. Vide MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório de 1985*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1986. pp. 15-16.

[383] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1985.* Brasília, Presidência da República, 1990. pp. 434.

A presença de Vossa Excelência é histórica. Pela primeira vez um chefe de governo desse grande país vem ao continente latino-americano, vem ao Brasil. As distâncias foram estreitadas. Os caminhos dos mares, das terras e dos céus que nos separavam desapareceram pela força da amizade entre nossos povos."

Os planos do Governo brasileiro são, contudo, mais ousados. Em maio de 1988, o Chanceler Abreu Sodré visita a RPC para preparar a viagem presidencial, que se realizaria de 4 a 7 de julho seguinte[384]. Sarney faz-se acompanhar de expressivo número de assessores de alto nível e, dentre os vários documentos assinados na ocasião[385], destaca-se o Protocolo sobre Aprovação de Pesquisa e Produção de Satélite de Recursos da Terra[386], que viria desaguar no programa *CBERS – China-Brazil Earth Resources Satellite*.

Em 4 de julho de 1988, o Presidente Sarney afirma ao Presidente Yang Shangkun[387]:

"China e Brasil compenetraram-se desse desafio. Queremos aproveitar todas as potencialidades de nosso desenvolvimento, em cooperação franca e desimpedida.
Uma das prioridades de nosso relacionamento é intensificar a cooperação científico-tecnológica. Torna-se fundamental ampliar o intercâmbio das experiências acumuladas pelo Brasil e a China, tanto no plano das tecnologias avançadas, quanto no nível de aplicações científicas mais tradicionais."

A verdadeira intenção brasileira fica, contudo, consubstanciada na conversa que o Presidente mantém com Deng Xiaoping, líder *de facto* da

---

[384] Vide Telegrama da Embaixada em Pequim nº 347, de 09/05/1988.
[385] Vide Telegrama da Embaixada em Pequim nº 505, de 15/06/1988.
[386] O instrumento, assinado em 6 de julho de 1988, foi precedido pelo Acordo, por troca de Notas, sobre Pesquisa e Produção Conjunta do Satélite Sino-Brasileiro de Sensoriamento Remoto, firmado em 30 de abril de 1988. Os dois formam a base para o Acordo de Cooperação para o Satélite Recursos Terrestres China-Brasil, assinado entre a Academia Chinesa de Tecnologia Espacial e o Instituto de Pesquisas Espaciais do Brasil, no dia 22 de agosto seguinte. Dados retirados do sítio da Divisão da Atos Internacionais, do Ministério das Relações Exteriores, www.mre.gov.br .
[387] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1988.* Brasília, Presidência da República, 1990. pp. 332.

RPC. Nela propõe o estabelecimento de uma "parceria estratégica" entre a China e o Brasil[388]. A proposta é recebida com surpresa e afastada sob a argumentação de que a "China não estava preparada para dar esse passo". O relacionamento não chegou a ser prejudicado pela decisão do governo chinês, mas certamente perdeu-se a oportunidade de situar num patamar mais elevado os laços sino-brasileiros. O Presidente recorda[389] ainda que, no início dos anos 90, já na condição de Senador, volta a visitar o país a convite das autoridades chinesas e delas ouve que a "China agora está pronta para estabelecer uma parceria estratégica com o Brasil."

O Presidente ainda iria intervir diretamente nas ações diplomáticas com a RPC durante a crise desencadeada pelas manifestações na Praça da Paz Celestial (*Tianamem*). Entre meados de maio e 4 de junho de 1989, as reformas introduzidas por Deng Xiaoping – em que medidas de liberalização econômica eram acompanhadas por um rígido controle partidário da liberdade política - começam a atingir seus limites. Dissidências veladas dentro do governo chinês se fazem sentir e a profundidade da crise vem a público com a marcha de estudantes em Pequim: a concentração maciça na Praça da Paz Celestial, com grande número de estudantes em greve de fome, clama por liberdade de expressão. Após longos dias de impasse, a revolta estudantil é violentamente reprimida pelas armas no dia 4 de junho, com cenas difundidas por todo o mundo pela CNN; dentre elas, torna-se emblemática a cena de um estudante postado de pé, com um livro na mão estendida para o alto, diante do primeiro de uma coluna de tanques que invadia a praça.

Ao longo da crise, a Embaixada em Pequim acolhe membros da colônia brasileira naquele país, atemorizados pela perspectiva de uma guerra civil. O acúmulo de pessoas nas instalações da missão diplomática vê-se agravado pela impossibilidade de se obterem vagas nos vôos comerciais que deixavam Pequim e pela falta de contato com as autoridades do governo chinês[390]. Uma aeronave da empresa VARIG, que fazia a rota diária entre o Rio de Janeiro e Tóquio, é retida na capital japonesa, por solicitação do Itamaraty, para eventual retirada dos cidadãos brasileiros refugiados na Embaixada em Pequim.

O Presidente Sarney sai de um jantar privado e convoca seus assessores mais próximos para conversar, na madrugada de Brasília, com o Embaixador

---

[388] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.
[389] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.
[390] Vide Despacho Telegráfico para a Embaixada em Pequim nº 376, de 07/06/1989.

brasileiro em Pequim. O Presidente alega que o envio de um avião para a retirada de nacionais implicaria no reconhecimento pelo Governo brasileiro de que havia uma dissolução *de facto* da autoridade chinesa e instrui o representante em Pequim a redobrar esforços para contatar a Chancelaria local. A crise é dissipada no início da manhã seguinte, quando a Embaixada do Brasil em Tóquio consegue mais de 50 vagas em um vôo comercial regular da empresa paquistanesa PIA (*Pakistan International Airlines*) para a retirada dos brasileiros[391].

Concomitantemente à iniciativa de tentar estabelecer a parceria estratégica com Pequim, o Itamaraty mantinha contatos reservados com autoridades taiwanesas para a instalação de um escritório comercial brasileiro em Taipé, nos moldes em que já funcionava um escritório de Taiwan em São Paulo. As conversas avançaram com cautela e sigilo, a fim de evitar sensibilidades por parte de Pequim[392]. Em 1989, o Itamaraty cria o Escritório Comercial na ilha de Formosa, como extensão do Setor de Promoção Comercial da Embaixada em Tóquio. A medida demonstra o pragmatismo de que estava revestida a intenção de alavancar o comércio exterior brasileiro[393].

Na concepção do Presidente, as iniciativas com Moscou e Pequim deveriam ser complementadas com uma aproximação mais intensa com Nova Delhi[394]. Para tanto, o Chanceler Setúbal visita aquela capital em julho de 1985 e, além de altas autoridades diretamente vinculadas com o Brasil, entrevista-se com o Primeiro-Ministro Rajiv Gandhi. Ao agradecer o jantar oferecido por seu colega indiano, Ministro Kurshid Alam Khan, o Chanceler Setúbal afirma[395]:

> *"Há pouco mais de um ano o então Ministro das Relações Exteriores do Brasil realizou uma visita oficial à Índia. Seu objetivo essencial*

[391] A crise é superada nos dias que se seguem. A violenta debelação da revolta estudantil provoca um número de vítimas avaliado, conforme a fonte consultada, entre 1.000 e 10.000 mortos. As autoridades chinesas retomam suas atividades normais. Até hoje, não foi possível confirmar o que realmente ocorreu dentro do sistema chinês. Depoimento do Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima ao autor, em novembro de 2006.

[392] Vide os Despachos Telegráficos para a Embaixada em Pequim nº 111, de 21/02/1989, e nº 160, de 17/03/1989.

[393] Depoimento do Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima ao autor, em novembro de 2006.

[394] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

[395] Vide SETÚBAL, Olavo. *Diplomacia para Resultados: a gestão Olavo Setúbal no Itamaraty.* Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1986, pp. 51.

foi o restabelecimento de um diálogo político de alto nível entre o Brasil e a Índia. Esse objetivo foi alcançado. Minha visita, consequentemente, tem outro sentido. Partindo das boas relações já existentes entre nossos dois países, gostaria de propor, em nome do recém-eleito Governo do Brasil, que as duas maiores democracias do Terceiro Mundo estreitem mais ainda os seus vínculos de cooperação, aprofundando e diversificando aquelas relações."

Em abril de 1986, o Chefe do Executivo indiano dirige carta ao Presidente Sarney para convidá-lo a visitar a Índia. Em abril de 1987, uma missão brasileira viaja a Nova Delhi para preparar a visita presidencial[396]. Contudo, é ela adiada[397] "em razão de evolução de questões de interesse nacional que requerem o seu acompanhamento direto."

Sarney ressente-se de não ter podido realizar essa visita, inicialmente postergada para 1988 e que termina por não ocorrer em sua gestão[398].

O relacionamento com o Japão – tradicional parceiro asiático brasileiro, importante fonte de investimentos, financiamentos e de cooperação – sofre, ao longo da presidência Sarney, o impacto do começo do desaquecimento da economia nipônica. A explicação para o fenômeno tem bases endógenas e exógenas: na questão da dívida externa brasileira, que permeia todo o período, a atitude japonesa esteve sempre alinhada com a dos EUA e da Europa Ocidental; no plano interno japonês, observavam-se sinais mais profundos de arrefecimento do vigor da atividade econômica. O Japão iniciava um ciclo de estagnação, que se prolongaria pelos anos seguintes e que teria reflexos diretos sobre sua política externa.

O Ministro dos Negócios Estrangeiros nipônico visita o Brasil no final de setembro de 1985. Na ocasião, após indicar ao Ministro Shintaro Abe a coincidência da restauração democrática do Brasil com a crise econômica mundial, o Chanceler Olavo Setúbal enfatiza a importância do relacionamento bilateral como possível auxílio para a solução dos problemas brasileiros[399]:

---

[396] Vide Telegrama da Embaixada em Nova Delhi nº 212, de 20/04/1987.
[397] Vide Circular Telegráfica nº 14.862, de 15/04/1987.
[398] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.
[399] Vide SETÚBAL, Olavo. *Diplomacia para Resultados: a gestão Olavo Setúbal no Itamaraty.* Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1986. pp. 65.

"Aguardamos com favorável expectativa a divulgação das medidas restantes do Programa de Ação japonês no campo comercial. Não escapará à observação de Vossa Excelência que as exportações brasileiras para o seu país apresentam baixo índice de diversificação, e refletem, em contraposição à nossa pauta de importações do Japão, uma concepção de complementaridade que não mais corresponde às realidades do estágio brasileiro de desenvolvimento. Contamos, pois, que possam ocorrer evoluções positivas nesse setor, de molde a concorrermos, solidariamente e em condições de mútuo benéficio, para o encaminhamento das persentes dificuldades.
Necessitamos, portanto, Senhor Ministro, trazer uma contribuição concreta para que o relacionamento entre nossos países mantenha o dinamismo que o tem caracterizado ao longo dos últimos decênios. O Brasil da Nova República atribui relevo especial aos laços que o unem ao Japão, e deseja estreitá-los sempre mais, conservando e estimulando o curso ascendente que tem seguido o relacionamento bilateral."

Em junho de 1988, celebrou-se o aniversário dos 80 anos da imigração japonesa no Brasil. O Presidente Sarney esteve acompanhado do Príncipe Fumihito nas principais solenidades, realizadas em São Paulo[400].

As palavras do Presidente José Sarney na ocasião são eloquentes[401]:

"Não poderia deixar de evocar o convívio entre os imigrantres japoneses e os brasileiros, o que permitiu identificar afinidades e superar diferenças. Esse convívio propiciou um diálogo amistoso entre os dois povos e, desse modo, as relações entre o Brasil e o Japão se desenvolveram e atingiram o alto grau de densidade que apresentam. Enalteço o espírito de cooperação que caracteriza esse relacionamento na certeza de assim prestar homenagem aos corajosos pioneiros japoneses que chegaram ao Brasil no Kasato Maru."

---

[400] O Príncipe esteve ainda em Brasília, Rio de Janeiro, Manaus e Belém. Vide MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório de 1988*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1989. pp. 35.

[401] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1988.* Brasília, Presidência da República, 1990. pp. 295.

Esse fato, por si só, é determinante do peso e da intensidade dos laços bilaterais existentes; na segunda metade da década de 1980, contudo, não é suficiente para inverter as condicionantes impostas pelo quadro econômico.

Fato isolado no relacionamento com a Ásia, mas que merece registro durante a Presidência Sarney, é o estabelecimento, em 8 de maio de 1989, de relações diplomáticas com a República Socialista do Vietnã. O Brasil havia mantido relações com o Vietnã do Sul, com Embaixadas em Brasília e em Saigon até 1972, mas não encontrara propósito em manter laços com a nova República do Vietnã, proclamada após a reunificação do país sob o governo comunista de Hanói. A aproximação na Nova República, pode ser enquadrada dentro do mesmo espírito que guiou, nas devidas proporções, a decisão de restabelecer laços diplomáticos com Cuba. Não é, ademais, simples coincidência que o restabelecimento das relações se tenha efetivado por Nota, assinada pelo Secretário-Geral das Relações Exteriores, ao Embaixador do Vietnã em Havana[402]. Uma "normalização" do diálogo diplomático com um regime comunista reafirmaria para a sociedade internacional a imparcialidade do regime democrático brasileiro frente ao conflito Leste-Oeste e, no âmbito interno, à semelhança do ocorrido com Cuba, fecharia um eventual flanco aberto a críticas dos partidos de esquerda. Essa foi a intenção original do gesto, sem prejuízo do desenvolvimento de intercâmbios futuros.

Na mesma linha de ação inciaram-se as conversações para o estabelecimento das relações diplomáticas com a Coreia do Norte[403], que somente viriam a se efetivar em 2001.

Em plano distinto, sem qualquer precedente ou conotação ideológica, se insere o estabelecimento de relações diplomáticas com a Papua-Nova Guiné, igualmente levado a cabo em 1989[404].

O Brasil abriu sua Legação em Camberra em 1941; as relações com a Austrália ficaram, contudo, praticamente paralisadas pelo conflito bélico no Pacífico. Terminada a Segunda Guerra Mundial, a distância geográfica – ainda não superada pelos vôos diretos intercontinentais – e a falta de maiores interesses econômico-comerciais convergentes, mantiveram as relações

[402] Fac-símile da Nota encontra-se disponível na Divisão de Atos Internacionais do MRE.
[403] Vide Telegramas da Missão junto às Nações Unidas nº 55, de 18/01/1989, e nº 185, de 09/02/1989.
[404] Vide Telegrama da Missão junto às Nações Unidas nº 413, de 18/03/1989.

bilaterais em certo marasmo amistoso. A grande mudança no relacionamento surge na década de 70, quando são descobertas imensas províncias minerais na Austrália, que logo passaria a concorrer com o Brasil no mercado mundial de minério de ferro. Essa circunstância deu grande impulso às relações bilaterais, especialmente no âmbito da coordenação das negociações econômicas multilaterais e no rápido aumento do intercâmbio comercial.

De outro lado, o relacionamento bilateral tomou ainda outro ímpeto com a formação, por iniciativa do governo australiano, em agosto de 1986, de um grupo dos principais países exportadores de produtos agrícolas a fim de impulsionar a inclusão temática da agricultura nas discussões da Rodada Uruguai do GATT. Essa associação passou a ser conhecida como Grupo de Cairns, nome da cidade do estado australiano de Queensland, onde se realizou a primeira reunião.

Esse desenvolvimento refletiu-se no relacionamento com a Nova Zelândia, país com o qual também se ampliaram as trocas comerciais.

II. 2. 4. África

O relacionamento com o continente africano revestiu-se de características próprias, históricas e de grande profundidade. A política externa do Governo Sarney manterá a continuidade das diretrizes de administrações anteriores, à exceção de duas iniciativas, a serem tratadas na análise do contexto multilateral: a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e o Encontro de Chefes de Estado dos Países de Língua Oficial Portuguesa, em São Luís, Maranhão.

O Brasil foi um permanente defensor da descolonização, sendo o termo um dos pilares constituintes da política dos três “D’s” (Desarmamento, Descolonização e Desenvolvimento), refletida na “Política Externa Independente”, que se havia cristalizado em famoso discurso do Embaixador Araújo Castro nas Nações Unidas em 1963[405]. Ainda que a defesa desse princípio, em consequência de uma eficiente influência de Lisboa e do peso da comunidade portuguesa no Brasil, não se tivesse traduzido em ação

[405] O discurso, que constitui um marco na linguagem e no pensamento diplomático brasileiro, foi pronunciado no Debate Geral dos trabalhos da XVIII Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1963. Vide AMADO, Rodrigo (Org.). *Araújo Castro*. Brasília, Universidade de Brasília, 1982. pp. 25-42.

afirmativa até a década de 1970, o Brasil foi incentivador e aliado de primeira hora da independência das colônias lusas na África. A opção por regimes socialistas não impediu que o Governo brasileiro, sob o regime militar, apoiasse as jovens nações e buscasse estabelecer uma cooperação sólida e de amplo espectro com cada uma delas.

A política de condenação do *apartheid* exercido na África do Sul refletia as convicções mais profundas e genuínas da sociedade brasileira e se alinhava com o clamor das novas nações independentes contra o racismo legalizado pelo governo de Pretória. O *apartheid* e a obstinação do governo da África do Sul por mantê-lo são, ademais, apontados pelo Governo brasileiro como a causa última da beligerância de Pretória na África Austral. A África do Sul mantinha o território da Namíbia ocupado ilegalmente e ameaçava a integridade de Angola, imersa em uma guerra civil com fortes componentes exógenos.

A política externa brasileira para a África assume, desde o início da Nova República, uma projeção política que sobrepuja os interesses comerciais e econômicos, que deverão dar sequência natural às relações bilaterais. É importante destacar um segundo objetivo da ação externa brasileira na região voltado especificamente para os países de língua portuguesa: o desejo de facilitar o retorno a um diálogo das ex-colônias com sua antiga metrópole.

Ao longo de 1985, o Chanceler brasileiro manifestou sua solidariedade com os países agredidos pela África do Sul. O governo condenou a incursão de tropas sul-africanas no território angolano de Cabinda, na capital de Botsuana, no sul de Angola e no Lesoto[406]. Na linha de defesa de uma solução pacífica para a questão da independência da Namíbia, condenou com veemência o "Governo Provisório" instalado por Pretória em Windhoek, em flagrante desrespeito às Resoluções das Nações Unidas sobre a questão. O empenho do Brasil por uma solução dos conflitos que assolam a região é reconhecido no convite dos Estados-membros da Conferência de Coordenação e Desenvolvimento da África Austral (SADCC) para que o País se faça representar na sua reunião anual. O convite é aceito[407].

Em agosto de 1985, o governo brasileiro publica Decreto Presidencial que proíbe o intercâmbio cultural de qualquer natureza com a África do Sul,

---

[406] Vide MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório de 1985*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1986. pp. 18.

[407] Essa conferência foi realizada na Suazilândia, em janeiro de 1985. Vide MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório de 1985*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1986.

a exportação de combustíveis para aquele país e o território da Namíbia e o fornecimento ou trânsito de material bélico destinado à África do Sul[408]. A medida é recebida com louvor pelos demais países da região.

O Presidente Sarney possui clara consciência da importância da relação com as ex-colônias lusas[409] e está alinhado desde o início de seu mandato com a política pregressa do Itamaraty. Na montagem de sua viagem a Portugal, em 1986, determina a inclusão, no roteiro original, de uma visita a Cabo Verde, como forma de demonstrar o equilíbrio com que pretendia conduzir a política externa brasileira entre Portugal e as novas nações africanas[410]. A visita presidencial ocorre nos dias 9 e 10 de maio daquele ano. Sarney visita as Ilhas do Sal, São Vicente e Santiago. Nesta última, pronuncia discurso na Assembleia Popular de Cabo Verde, em que reitera os princípios de condenação ao *apartheid* como fonte das tensões na África Austral, da defesa da soberania e integridade territorial de Angola e da desmilitarização do Atlântico Sul.

O cerne das palavras do Presidente Sarney reitera de forma contudente a posição brasileira[411]:

> *"No que se refere à situação africana, as avaliações do Brasil e de Cabo Verde se associam às posições de todas as nações livres e soberanas deste continente.*
> *Nossas manifestações de repúdio ao colonialismo, ao neocolonialismo, bem como a todas as formas de racismo, aquelas que de forma odiosa, institucionalizam a discriminação racial como sistema de dominação, foram muito mais do que uma plataforma compartilhada de política internacional: constituem clara e abrangente visão do mundo.*
> *Nunca é demais repetir que a sociedade brasileira, fundamentada na miscigenação racial e na fecunda integração de culturas, rejeita veementemente o regime injustificável e retrógrado do apartheid ainda vigente, mas em plena e irremediável crise, na África do Sul e na Namíbia.*

[408] Decreto Presidencial nº 91.524, de 9 de agosto de 1985. Vide MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório de 1985*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1986. pp. 18-20.
[409] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.
[410] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.
[411] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1986.* Brasília, Presidência da República, 1990. pp. 327.

Coerente com os anseios do povo brasileiro, meu Governo tem condenado sistematicamente a persistência desse regime, que, além de violar os direitos do homem e a dignidade da espécie humana, representa, a nosso ver, a fonte originária das graves tensões e dos conflitos na África Austral.
Imbuído da convicção do direito dos povos a se organizarem soberanamente em estados, especialmente no contexto da luta anticolonial, tem o Governo brasileiro reiterado sua inflexível condenação à continuada ocupação ilegal do território da Namíbia pelo governo de Pretória, bem como a política agressiva e desetabilizadora da África do Sul contra países vizinhos, em especial as Repúblicas Populares de Angola e de Moçambique, países aos quais estamos ligados, tal qual Cabo Verde, por vínculos inquebrantáveis de caráter histórico, linguístico e cultural.
Temos acompanhado com preocupação e analisado em profundidade a presente situação na África Austral e, em particular, as graves e complexas condições existenetes na República Popular de Angola, em decorrência das agressões externas àquele país irmão.
Neste momento em que me encontro em solo africano, manifesto a firme convicção de meu Governo de que são indispensáveis e da maior urgência a cessação não paenas das agressões cometidas pela República da África do Sul contra Angola mas também de toda assistência às forças irregulares que desestabilizam aquele país."

O discurso é remetido por carta a todos os dirigentes africanos e, consequentemente, serve para reiterar de forma ampla a posição brasileira nos assuntos da região[412].

De 9 a 29 de novembro de 1986, o Chanceler Abreu Sodré realiza visita a Angola, Zâmbia, Zimbábue, Nigéria e Camarões. Em Luanda, encontra-se com Sam Nujoma, o Presidente da "*South-West Africa People's Organisation*" (*SWAPO*), movimento que encabeça a guerra pela independência da Namíbia. Reitera, na ocasião, o apoio brasileiro à causa.

[412] Vide MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório de 1987*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1988. pp. 16-19. Vide ainda a Circular Telegráfica nº 14.185, de 29/04/1986, que determina a entrega do texto de carta do Presidente José Sarney.

Representativas da mensagem que quis transmitir ao longo desse périplo, as palavras do Chanceler Abreu Sodré, por ocasião da abertura das conversações com seu colega angolano, Afonso Van-Dunen, reafirmam a prioridade com que a África se insere na política externa brasileira[413]:

> *"Minha visita à República Popular de Angola significa a reafirmação dos vínculos de amizade, entendimento e cooperação. A política externa do Presidente José Sarney confere prioridade especial às relações do Brasil com a África; é em cumprimento a essa diretriz que venho a Luanda."*

Em outubro, Sodré chefia a delegação brasileira às exéquias do Presidente de Moçambique, Samora Machel, morto num acidente aeronáuticio.

Em março de 1987, Sam Nujoma visita o Brasil. O Chanceler o homenageia com almoço no qual exprime[414]:

> *"As posições brasileiras relativas à situação da Namíbia e ao papel da SWAPO são bem conhecidas de Vossa Excelência.*
> *Em todos os foros internacionais competente, em frequentes contatos diploma'ticos com Governos africanos e de outros continentes, sempre manifestamos nosso apoio integral à autodeterminação do povo da Namíbia e ao cumprimento das resoluções das Nações Unidas. Sempre deixamos claro, igualmente, que reconhecemos a SWAPO como único e legítimo representante do povo da Namíbia e, nos mais enérgicos termos, condenamos as manobras protelatórias da África do Sul ao negar-se a conceder prontamente a independência."*

Em abril de 1987, o Presidente de Cabo Verde, Aristides Maria Pereira, retribui em Brasília a visita que havia recebido do Presidente Sarney no ano anterior[415].

---

[413] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *Discursos e palestras – 1986*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1987. pp. 165.
[414] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *Discursos e palestras – 1987*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1988. pp. 39.
[415] O Presidente de Cabo Verde visita o Brasil nos dias 23 e 24 de abril de 1987. Vide MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório de 1987*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1988. pp. 32.

Em maio do mesmo ano, o Bispo anglicano de Johannesburgo, Desmond Tutu, é recebido pelo governo brasileiro como parte de uma estratégia de aproximação com a oposição ao regime de Pretória[416].

Em 1988, há uma inversão na situação na África Austral, com o aumento do aporte de destacamentos militares cubanos, patrocinados pela URSS: os esforços angolanos para conter a agressão sul-africana foram intensificados[417]. A erosão do predomínio militar sul-africano cria no governo de Pretória o temor de que o insucesso nas ações em Angola e na Namíbia venham alimentar a crescente oposição interna e levar ao descontrole a conjuntura doméstica do regime do *apartheid*[418]. A paz naquele conflito regional é proposta e os acordos definitivos são assinados em Nova York, em dezembro daquele ano. A retirada das tropas cubanas é trocada pela concessão da independência da Namíbia, que se celebra em 21 de março de 1990; o Brasil será um dos primeiros países a instalar Embaixada em Windhoek. Cabe aqui ressaltar que o Governo brasileiro havia instalado um escritório de observação na capital da Namíbia desde meados de 1989[419].

A situação em Angola permanece ainda conflitiva, pois os EUA mantêm seu apoio à guerrilha de Jonas Savimbi contra o governo angolano, instalado em Luanda. O Brasil teve importantíssimo papel nos esforços pelo restabelecimento da paz e da ordem em Angola, pela forma como apoiou a criação e o funcionamento da Missão das Nações Unidas de Verificação em Angola (*United Nations Angola Verification Mission* – UNAVEM). Foi ela criada em 20 de dezembro de 1988, com mandato até 30 de maio de 1991, a fim de verificar "a progressiva e total retirada das tropas cubanas do território angolano", segundo determinava a Resolução nº. 626 (1988) do Conselho de Segurança[420]. Essa retirada se concluiria em 25 de maio de 1991.

---

[416] Vide Circular Telegráfica nº 14.429, de 18/08/1986.

[417] Após o anúncio por Fidel Castro, em 1975, do envio de tropas para auxiliar Angola em seu conflito com a República da África do Sul, no final de agosto de 1975 chegam a Luanda os primeiros "assessores militares" cubanos. No final de outubro do mesmo ano, tropas cubanas entram pela primeira vez em combate. O contingente militar de Cuba, com apoio logístico da URSS, alcançou a cifra de 30.000 homens ainda na década de 1970. Em meados de 1988, as forças conjugadas angolanas e cubanas impõem uma derrota às tropas sul-africanas na batalha de Cuito Cuanavale. Vide MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório de 1988*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1989. pp. 39-43.

[418] Vide Circular Telegráfica nº 16.282, de 09/06/1988.

[419] Vide Circular Telegráfica nº 17.258, de 17/07/1989.

[420] Vide Despacho Telegráfico para a Embaixada em Havana nº 496, de 23/12/1988.

O Comando dessa força de paz da ONU foi exercido, durante todo o mandato, pelo General-de-Brigada Péricles Ferreira Gomes, do Exército Brasileiro. Dos diversos países que integraram a força[421], o Brasil foi o que contribuiu com o maior número de efetivos (observadores militares). Depois de muitos anos de ausência do Brasil em operações de manutenção da paz montadas pela ONU, essa experiência em Angola, em missão multilateral sob o mandato das Nações Unidas, inaugurará um novo modelo de utilização das forças armadas brasileiras no exterior.

O final do conflito armado entre Angola e a África do Sul abre uma nova fase no relacionamento bilateral com Luanda, marcada pela cooperação e pelas trocas comerciais.

Em 27 de janeiro de 1989, o Presidente José Sarney realiza visita oficial a Angola para consolidar o apoio ao governo daquele país e demonstrar a disposição brasileira de auxiliar na reconstrução do país.

Ao agradecer a acolhida de seu colega José Eduardo dos Santos na residência oficial de Futungo de Belas, o Presidente José Sarney ressalta[422]:

> *"As portas do Brasil estão abertas para Angola, sem qualquer restrição. Queremos conhecer mais e mais a produção artísitica e intelectual angolana, assim como desejamos trazer ao seu país a nossa cultura.*
> *País de formação multirracial, o Brasil rejeita categoricamente a discriminação e o racismo. Com sua luta vitoriosa, o povo angolano apressou o fim do colonialismo e do racismo na África Austral e, ao fazê-lo, mostrou à humanidade o caminho para a eliminação definitiva dessas duas chagas.*
> *A reconstrução de Angola consolidará esta vitória na paz. E o Brasil dispõe-se a estar presente neste momento em todos os setores onde a*

---

[421] Contribuiram com efetivos para a UNAVEM (*United Nations Angola Verification Mission*) (em ordem alfabética): Argélia, Argentina, Brasil, Congo, Espanha, Índia, Iugoslávia, Jordânia, Noruega e Tchecoslováquia. Os graves distúrbios em Angola iriam, mais adiante, requerer o envio de outras missões de paz da ONU. Assim, essa sigla inicial passou a receber o numeral romano I, seguindo-se-lhe mais duas missões, nas quais a participação militar brasileira continuou sendo muito expressiva. Vide TARISSE DA FONTOURA, Paulo Roberto Campos. *O Brasil e as Operações de Paz das Nações Unidas*. Brasília, FUNAG, 1999. pp. 201-203.

[422] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1989.* Brasília, Presidência da República, 1990. pp. 49.

sua parceria possa ser útil e desejável. Com o mesmo espírito de cooperação equitativa, de reciprocidade de propósitos e interesses com que vem, desde os primórdios da Independência, procurando participar da luta do povo angolano por seu desenvovimento. Nestes novos tempos, Angola pode ter a certeza de encontrar o Brasil a seu lado.
(...) Queremos ver Angola economicamente forte. E uma vez que nossos interesses são convergentes, nossas economias devem apoiatr uma à outra."

O projeto idealizado pelo Presidente Sarney de congregar todos os países de língua portuguesa não fazia restrição a qualquer deles, mas as características sócio-políticas de alguns naquele período iriam retardar sua participação mais ativa no processo que iria culminar na criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Tal foi o caso de Guiné Bissau, onde Amílcar Cabral fundara o Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), que iniciaria, em 1956, uma rebelião contra o domínio português; após quase dezessete anos de cruentos embates, Cabral controlava quase todo o território da colônia e, em 24 de setembro de 1973, proclamou a independência de Guiné Bissau, que seria reconhecida meses depois pelo governo instalado após a Revolução dos Cravos. O novo país foi governado por um conselho revolucionário até 1984 e, durante toda a gestão Sarney, não conseguiu superar as disputas internas pelo poder[423].

Analogamente, em São Tomé e Príncipe, que havia conquistado a independência em 1975, na onda de descolonização desencadeada após a Revolução dos Cravos em Lisboa, o Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe, criado em 1972 para lutar contra o domínio luso, implantou no arquipélago um regime socialista de partido único. Em 1985, estava se iniciando um processo de abertura econômica, mas ainda com grande resistência a flexibilizar o regime político autocrático. São Tomé e Príncipe teve, assim, uma participação tímida no processo iniciado pelo Presidente Sarney[424].

[423] As primeiras eleições pluri-partidárias foram realizadas em 1994; em 1998, o presidente foi deposto por um golpe militar, iniciando-se uma guerra civil que duraria quase dois anos, até a realização de novas eleições em 2000.
[424] Só em 1990 seria votada uma nova constituição, pela qual foi finalmente instituído um regime pluri-partidário.

II. 2. 5. Oriente Médio

A complexidade da questão palestino-israelense e as prioridades pragmáticas da política externa no Governo Sarney explicam a parcimônia da sua atuação no contencioso árabe-israelense. O Presidente Sarney não se encontrou com qualquer dignitário dessa região durante todo o seu mandato.

O Chanceler Olavo Setúbal recebeu, em 10 de setembro de 1985, a visita do então Chanceler do Egito, Boutros Boutros-Ghali[425], sem que haja registro de qualquer resultado de relevo desse encontro.

O Chanceler Roberto de Abreu Sodré, em sua primeira viagem oficial exterior, visitou, em abril de 1986, a Arábia Saudita e o Kuwait, onde manteve conversações sobre a situação política no Oriente Médio. O objetivo principal de sua viagem era, contudo, dar novo alento às negociações para a compra pelo Brasil de petróleo em troca das vendas de carnes, cereais, carvão e armamento.

Por ocasião do jantar que lhe ofereceu em Riade seu colega saudita, o Príncipe Saud Al-Faisal, as palavras do Chanceler brasileiro foram de convergência[426]:

> *"Impressionaram-me esta manhã as referências de Vossa Alteza à dedicação dos povos árabes à causa da justiça. O povo brasileiro compartilha essa dedicação. Não será por outra razão que nossos pontos de vista coincidem quanto a princípios básicos em que devem fundamentar-se as relações internacionais – a autodeterminação, a não-ingerência em assuntos internos de outros países e a busca de soluções negociadas e pacíficas para as divergências entre as nações."*

O Chanceler Abreu Sodré aproveita a viagem para realizar reunião de coordenação com os chefes das missões diplomáticas do Brasil na região[427]

---

[425] Boutros Boutros-Ghali iria ocupar o cargo de Secretário-Geral das Nações Unidas de 1°. de janeiro de 1992 a 31 de dezembro de 1996. Sua reeleição foi vetada (no CSNU) pelos EUA.

[426] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *Discursos e palestras – 1986*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1987. pp. 45.

[427] Vide Circular Telegráfica nº 14.101, de 18/03/1986 e nº 14.188, de 30/04/1988.

Em outra viagem, Sodré visitou Israel para a assinatura, em Haifa, do convênio de intercâmbio de tecnologia e cursos com o *Israel Institute of Techonology* (*Technicon)*[428].

No início de 1987 o Secretário-Geral das Relações Exteriores viaja a Bagdá em missão comercial e aproveita a ocasião para encontrar-se, de forma reservada, com Yasser Arafat, líder da Organização para a Libertação da Palestina (OLP). A iniciativa tinha por objetivo estabelecer um canal de comunicação com uma das partes envolvidas na questão regional. O encontro acabou por frutificar, anos mais tarde, com a abertura de um escritório da Organização em Brasília[429].

Em junho de 1987, o Chanceler Abreu Sodré esteve no Cairo para tratar de temas relacionados com a cooperação Sul-Sul.

No final do mesmo mês de junho o Chefe do Departamento Político da OLP visitou o Brasil e, no encontro com o Ministro de Estado, pediu tratamento especial à representação da Organização em Brasília[430]. Foi-lhe afirmado que o Brasil reconhecia a OLP como a única e legítima representante do povo palestino. Nesse contexto, o Governo brasileiro assegurava sua representação em Brasília, através de funcionário diplomático, incluído entre os integrantes da Missão da Liga dos Estados Árabes. Ainda que o arranjo parecesse solução hábil e satisfatória, a modalidade da representação da OLP no Brasil continuava objeto de estudos[431].

Em dezembro de 1987, o então Chanceler de Israel, Shimon Peres, visitou Sodré no Itamaraty. As palavras do Chanceler brasileiro resumem a posição do Governo sobre a questão do Oriente Médio[432]:

> *"É com esse mesmo ânimo de paz e concórdia, Senhor Ministro, que o Brasil sempre procurou contribuir para uma solução justa e duradoura dos conflitos no Oriente Médio. Com a visão serena e*

[428] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *No Espelho do Tempo: meio século de política.* São Paulo, Best Seller, 1995. pp. 315-317.

[429] Depoimento do Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima ao autor, em novembro de 2006.

[430] Vide Circular Postal nº 8.724, de 25/07/1986, pela qual se informa do fechamento por parte do governo jordaniano, a limitação do número de escritórios da "Fatah", principal braço sob controle de Yasser Arafat, e suas repercussões nos países árabes.

[431] Vide Circular Postal nº 9.357, de 08/07/1988.

[432] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *Discursos e palestras – 1987*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1988. pp 201.

equilibrada que temos da crise na região, pautamo-nos invariavelmente pela tradição brasileira de devoção à paz. Não menos importante é a nossa certeza de que a comunidade internacional dispõe de mecanismos apropriados de negociação e consenso para servir a esta causa tão postergada de nossos tempos – a causa da paz no Oriente Médio.”

III. O Contexto Multilateral

"Estou aqui para dizer que o Brasil não deseja mais que sua voz seja tímida. Deseja ser ouvido sem aspirações de hegemonia, mas com determinação de presença. Não pregaremos ao mundo o que não falarmos dentro de nossa fronteira. Estamos reconciliados. A nossa força passou a ser a coerência. Nosso discurso interno é igual ao nosso chamamento internacional. E desejamos, agora, revigorar, com redobrada afirmação, nossa presença no debate das nações. Uma política externa independente, dinâmica e voltada para a solução das questões internacionais de conteúdo social."

José Sarney, discurso de abertura dos trabalhos da XL Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, Nova York, 23 de setembro de 1985[433]

No mundo atual, a discussão sobre a prevalência do bilateralismo sobre o multilateralismo, ou vice-versa, é um debate de cunho acadêmico e sem relevância direta para a formulação ou a execução da política externa. No caso da atuação diplomática do Brasil, é suficiente afirmar que ambos se

---

[433] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens.* 1985. Brasília, Presidência da República, 1990. pp. 341-358.

complementam e estão interligados, com maior ou menor grau de correlação, em função dos temas ou das especificidades do interesse nacional.

O Itamaraty erigiu como um dos pilares da inserção internacional do Brasil a importância da adequada estruturação e funcionamento de foros multilaterais para a resolução pacífica de contenciosos entre as nações. A formação e instrumentação desses mecanismos de diálogo institucionalizado sempre contou com o apoio e a participação da diplomacia brasileira. Esse foi o caso da Liga das Nações. Ainda que a abrangência daquela organização tivesse sofrido as consequências de uma participação parcial e que as bases de seu funcionamento tivessem sido assentadas sobre uma lógica frágil, o Brasil deu sua contribuição até o momento em que sua permanência na Liga se tornou inviável[434]. Daquela experiência o Itamaraty colheu preciosos ensinamentos, com os quais procurou contribuir para a formulação do conjunto de premissas e interesses com que se redigiu a Carta de São Francisco, base para a constituição das Nações Unidas. O mesmo espírito norteou o endosso e a presença brasileira na formação das outras organizações de natureza global como o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade* - GATT), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, *inter allii*, surgidas após a Segunda Guerra Mundial.

No plano regional, não só deu o Brasil um dos mais sólidos apoios para a constituição da Organização dos Estados Americanos (OEA), como sempre incentivou o diálogo através de agrupamentos da mesma natureza em outras áreas do globo.

Da mesma forma, o Itamaraty jamais deixou de reconhecer o hiato existente entre o idealismo inspirador dessas organizações e a realidade do relacionamento entre os Estados; assim, manteve uma atitude pragmática no esforço para que aqueles mecanismos pudessem atingir o máximo de eficácia operacional. A superação dessas limitações reais, impostas pelo desequilíbrio de poder dos Estados-membros, é um desafio constante para a atuação brasileira no contexto multilateral. Esse empenho lhe confere a legitimidade necessária para que o Brasil influa de maneira produtiva na formação de espaços criados para o debate de questões específicas e/ou conjunturais, capazes de reduzir focos de atrito e superar obstáculos à harmonia internacional. Nessa linha, explica-se a participação brasileira em

---

[434] Vide o trabalho GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Porto Alegre, UFRGS/FUNAG, 2000.

agrupamentos de natureza mais restrita, com objetivos mais focalizados e com variável permanência no tempo: a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e sua sucessora, a Associação de Livre Comércio, Desenvolvimento e Integração (ALADI); o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA); o Grupo de Apoio a Contadora; o Grupo do Rio e assim por diante.

O Presidente José Sarney é perfeitamente consciente dessa tradição da política externa brasileira. Desde o início de seu mandato vai moldando ações necessárias para a nova inserção do País no sistema multilateral e, ante oportunidades abertas, cria novas associações ao longo de seu mandato. Ao presidir as comemorações do Dia do Diplomata, em maio de 1987, o Presidente deixa claras suas percepções[435]:

> *"Esta casa é habitada pela História. História que é memória viva. Que conserva o ensinamento do passado e se projeta, sem timidez, ao encontro de seus destinos.*
> *Esta continuidade toma corpo nos princípios e exemplos que legaram ao Itamaraty seus maiores, dentre os quais ressalta a figura de Rio Branco. Ele trouxe para a República o que de melhor havia na diplomacia imperial – o profundo conhecimento histórico e geográfico do País – e lhe acrescentou elementos inovadores inerentes ao espírito de sua época.*
> *Os princípios recolhidos dos ilustres precursores da diplomacia brasileira são sobejamente conhecidos e podem-se resumir em alguns enunciados fundamentais: vocação para as soluções pacíficas, a boa convivência e o primado do Direito.*
> *Alicerçada nesses princípios tradicionais, a política exterior brasileira tem sabido atualizar seus horizontes temáticos. Aplicando a fatos novos princípios inarredáveis, ela tem sabido interpretar nosso estilo enquanto nação. Com constância, prudência e criatividade, tem-se projetado de maneira natural.(...) Na Nova República, nossa política externa ganhou em coerência, dinamismo, eficácia, transparência e independência.*
> *Não se vinculando a blocos nascidos em contexto geográfico e político distinto do nosso, o Brasil luta para que sejam superados*

[435] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1987*. Brasília, Presidência da República, 1990. pp 176-177.

progressivamente os antagonismos ideológicos e os impasses políticos entre Leste e Oeste, bem como o grau excessivo de polarização que ainda se registra nas relações internacionais. Consoante com essas mudanças, redefinimos o nosso papel no cenário internacional. Queremos contribuir para que o século XXI não repita o quadro de guerras, de fome e de opressão que vem marcando este século.
Lutamos por uma ordem política internacional mais democratizada. E também por uma revisão da atual ordem econômica, flagrantemente injusta e prejudicial aos países que lutam por seu desenvolvimento e pelas condições mínimas de bem-estar para seus povos. Uma ordem que leva à depreciação dos preços dos produtos primários, ao protecionismo praticado nos mercados com maior capacidade de importação e à asfixia através da transferência reversa de capitais não é apenas iníqua. É ilógica. É inviável.
Sabemos que a situação internacional é decisiva para a tarefa gigantesca de nosso País de completar seu desenvolvimento e acabar com a fome e a miséria de seu povo. A política externa brasileira está comprometida com nossa política de crescimento e com a luta contra o desemprego.
Não podemos ser passivos, o que não quer dizer que busquemos a vida da confrontação."

Essas são as premissas que guiarão uma participação mais intensificada nos foros multilaterais existentes e, quando esses contrapuserem limitações a essa revigorada presença brasileira, serão capazes de construir novos espaços para sua diplomacia[436]. As palavras do Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa são exemplificativas[437]:

"Todas essas linhas de política bilateral foram, ao longo da Administração Sarney, complementadas por uma recuperação de credibilidade do Brasil no plano multilateral. Mantiveram-se as linhas

[436] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.
[437] Vide SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. "*A política externa de José Sarney.*". In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa.* São Paulo, Cultura Editores Associados, 1996.

tradicionais de presença e atuação do Brasil em organismos internacionais, ao mesmo tempo em que se perseguiram vertentes inovadoras de atuação."

Como visto nos capítulos precedentes, a Nova República atribuiu alta prioridade a vários tópicos da agenda bilateral: a exitosa iniciativa de relacionamento profundo com a Argentina; a tentativa de estabelecer um novo patamar de diálogo com os EUA; o fortalecimento da pauta extra-hemisférica. O êxito das ações do Governo brasileiro no plano multilateral pode ser apontado como estando no mesmo patamar daqueles atingidos no plano biltateral. Pode-se, contudo, afirmar que, sob a Administração Sarney, a inflexão na ação externa do Brasil teve, no contexto das organizações multilaterais, um maior grau de visibilidade imediata. A relação direta da reformulação das diretrizes de inserção internacional do Brasil, principalmente as decorrentes do novo perfil assumido pelo País na sua condição de democracia restaurada, são visíveis nos foros multilaterais já ao final do primeiro ano do Governo, como se poderá constatar mais adiante.

A democracia exige, como premissa básica, a propensão ao diálogo como instrumento de conciliação de visões e posições distintas, naturalmente existentes dentro de qualquer sociedade. O restabelecimento dessa premissa com o advento da Nova República se refletirá nos diversos palcos multilaterais nos quais o Brasil participa e irá aproximar o discurso de seus representantes diplomáticos nas entidades internacionais dos interesses reais e legítimos da sociedade brasileira. O respeito pela diversidade, a defesa da livre expressão, a busca constante da solução pacífica de controvérsias, o imperativo da igualdade entre membros e a tese da legitimidade da universalização do desenvolvimento sócio-econômico estarão em maior sintonia com as garantias internas decorrentes da democracia.

A compatibilização do discurso externo com a realidade democrática interna dará maior eficácia à ação internacional brasileira. Não se trata de apontar suposta falta de legitimidade à atuação externa do País durante o regime militar que antecedeu a Nova República, quando havia profundas restrições internas ao pleno exercício da cidadania, próprias de um regime autoritário. Trata-se apenas de significar que, com a condição democrática das instituições, há um reforço da legitimidade das ações externas brasileiras por estarem, ainda que talvez teoricamente, vinculadas às opções eleitorais da sociedade. À continuidade em várias áreas do debate multilateral somar-

se-ão iniciativas inovadoras decorrentes do realinhamento provocado pelas credenciais democráticas do Brasil. Não mais se pode supor ou alegar incongruência entre o discurso interno e o externo no que diz respeito à plena participação dos atores.

Em seu discurso de posse no Ministério das Relações Exteriores, o Chanceler Olavo Setúbal explicita o compromisso com a tradição da diplomacia brasileira e a determinação do novo Governo de a ela imprimir o reflexo da nova condição do País[438]:

> *"Honrado pela convocação do Presidente Tancredo Neves, dele recebi a determinação de executar uma política exterior segundo os objetivos liberalizantes de seu Governo. Nosso desejo comum é o de que possamos advogar, nos foros internacionais, o que realmente praticamos no plano nacional, conciliando a reinvidicação de uma nova ordem econômica mundial com um esforço capaz de eliminar nossos próprios desequilíbrios internos. Ambas as esferas de nossa política – a interna e a externa – devem ser unívocas, em seus propósitos e motivações, a fim de que o país tenha autoridade moral nas suas relações estratégico-diplomáticas. Sei a dimensão exata do alcance e da dificuldade dessa determinação.*
> *Sei que, no exercício do cargo encontrarei, no legado de meus antecessores, diretrizes fundamentais à continuidade de uma política externa independente, persuasiva, respeitada e influente. Esta tem sido, aliás, a grande característica das trocas de comando desta Casa: em todas elas há um respeito à força orientadora da tradição – não a uma glorificação do passado, mas a um fio condutor através da história, à qual as sucessivas gerações de diplomatas vinculam-se em sua própria experiência e em sua compreensão do mundo."*

Na mesma ocasião, ao referir-se às principais linhas do novo Governo, afirma:

> *"É por isso que nossa política externa deve ser uma "diplomacia para resultados"- ou seja, flexível, criativa, e realista. Seu ponto de*

---

[438] Vide SETÚBAL. Olavo Egydio. *Diplomacia de Resultados:.a gestão de Olavo Setúbal no Itamaraty*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1986. pp. 13-16.

partida é a explicitação de nossos interesses concretos no que se refere à retomada do crescimento e à redução de nossa vulnerabilidade externa nos campos financeiro, tecnológico e comercial. Sua implementação exige uma presença mais efetiva do Brasil nos debates multilaterais e nas negociações bilaterais, mediante uma ação capaz de propiciar a ampliação de nossa liberdade no manejo da política econômica e, por conseguinte, do controle sobre nossos próprios destinos."

O Chanceler Abreu Sodré, em palestra realizada na Escola Superior de Guerra sobre a política externa brasileira, indica a importância atribuída pelo Governo ao sistema multilateral[439]:

"Na esteira da rebipolarização vem a crise do multilateralismo. Estão em perigo avanços significativos realizados desde a criação das Nações Unidas. Interessa-nos o fortalecimento dos foros multilaterais. Seria ilusório, é verdade, esperar que tais foros não espelhassem relações de poder ou que seu funcionamento não fosse de alguma forma condicionado pela vontade política individual dos Estados. Nem por isso convém ao Brasil, no entanto, ou a qualquer outra Nação, a volta à confrontação e a aceitação resignada de práticas incontidas de poder. À ONU devemos, em grande parte, a extinção do colonialismo, a clara formulação jurídica dos direitos humanos e o estabelecimento de normas para sua proteção internacional. O mesmo relevante papel a ONU tem desempenhado ma luta contra o racismo, e suas formas mais odiosas, como o apartheid. Foi graças aos estudos e negociações promovidas no âmbito das Nações Unidas que se fortaleceu entre os países em desenvolvimento a consciência de seus interesses comuns e o reconhecimento de que as desigualdades econômicas e sociais não decorrem de fatalidades naturais ou culturais, nem se crsitalizam na História. À ONU coube destacada atividade no campo da afirmação do direito internacional e no alargamento do seu âmbito para novas áreas, como as dos fundos marinhos e o espaço exterior, de grande relevância para o Brasil.

---

[439] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *Discursos e palestras – 1986*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1987. pp. 94.

O desgaste a que está sendo submetido o multilateralismo não decorre de uma insuficiência de instrumentos e marcos jurídicos para o encaminhamento de crises e problemas, mas, antes de tudo, da ausência de vontade ou consenso político global para seu efetivo emprego. Condenar o sistema das Nações Unidas e o multilateralismo ao perecimento significaria, para o Brasil, reduzir sua própria capacidade de afirmação como nação independente, soberana.”

III. 1. Os Foros Globais

À vista dos limites estabelecidos para a extensão deste trabalho e os aspectos que o autor selecionou como mais relevantes para a análise da política externa do Governo Sarney, serão considerados de forma específica apenas dois foros globais: as Nações Unidas e o GATT.

III. 1. 1. Nações Unidas (ONU)

A política externa do Governo Sarney na ONU – o maior foro multilateral por excelência, do qual o Brasil é membro-fundador e no qual tem uma participação ininterrupta – apresentará simultaneamente sinais de continuidade e de inovação. O Embaixador Seixas Corrêa, na introdução que faz à transcrição do primeiro discurso do Presidente naquela organização, afirma[440]:

“(...) a diplomacia brasileira observou, no período Sarney, uma dinâmica de ‘dupla vertente’; de um lado, a continuidade, derivada da circunstância de que grande parte dos assuntos externos do Brasil obedeciam à lógica da escala política e econômica do País e também das transformações por que havia passado a estrutura produtiva do País e o seu modo de inserção no mundo; e, de outro, a inovação, tornada possível pela democracia como fator de facilitação do diálogo com as comunidades internacional e regional.”

No ano em que as Nações Unidas celebravam seu 40º aniversário de fundação, pode-se afirmar que a Nova República começa a resgatar uma

---

[440] Vide SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (Org.). *A palavra do Brasil nas Nações Unidas. 1946-1995*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão. 1995. pp. 433-435.

atuação naquela organização com perfil mais elevado, se comparada com anos precedentes, principalmente no que se refere à participação brasileira no Conselho de Segurança. Em seu discurso na abertura dos trabalhos da AGNU em 1985, o Presidente Sarney afirma[441]:

> *"Estou nesta tribuna para homenagear as Nações Unidas, no seu aniversário de 40 anos. O Brasil esteve no seu nascimento, está agora, estará no futuro, para defender o espírito da Organização. Esse espírito não é servir como arma dos fortes, mas como a voz dos fracos. Dos que não têm exércitos, nem arsenais, nem veto a impor ou anular decisões."*

Em suas memórias, o Embaixador Saraiva Guerreiro, Chanceler durante todo o Governo Figueiredo, refere-se com ceticismo a uma participação do Brasil no Conselho de Segurança. Afirma ele[442]:

> *"Nunca fui partidário da presença continuada do Brasil no conselho. Sempre considerei que o Brasil participar do conselho era bom para o conselho, não necessariamente para nós; sobretudo não havia por que nos desgastarmos fazendo campanha eleitoral em disputas com pequenos países, merecedores de todo nosso apreço, em troca de nada. Pertencer ao conselho, como membro temporário, não acrescenta ao nosso prestígio, mas sim ao do conselho. Hoje com o fim da guerra fria, e a possibilidade de o conselho funcionar, caberia uma reavaliação."*

Ao longo do regime militar, a diplomacia brasileira via o Conselho de Segurança com sua capacidade restringida em decorrência do conflito Leste-Oeste. A participação do País na organização, de forma mais geral, expunha o Brasil a críticas em consequência de suas políticas de capacitação nuclear, de direitos humanos e relativas ao meio ambiente. Acreditava-se, além do mais, que os embates com a Argentina relativos à utilização dos recursos

---

[441] Vide SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (Org.). *A palavra do Brasil nas Nações Unidas. 1946-1995*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão. 1995. pp. 439.

[442] Vide GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um Empregado do Itamaraty.* Rio de Janeiro, Siciliano, 1992, pp. 42-43.

hídricos (rotulados em seu conjunto como "Questão de Itaipu"), em que o Brasil fora vencido no passado pela aprovação de projetos argentinos de resolução em duas sucessivas Assembleias-Gerais da ONU, seriam enfrentados de forma mais vantajosa no contexto bilateral e mesmo trilateral, como acabou ocorrendo.

Essa etapa de relativo distanciamento do cerne das Nações Unidas se encerra logo no início do Governo Sarney. O Brasil redemocratizado e, portanto, liberto dos constrangimentos existentes no passado recente, passa a valer-se do potencial que a organização possui como câmara de ressonância das críticas do País ao desequilíbrio da ordem internacional vigente. O Brasil volta a engajar-se de forma mais determinada no fortalecimento do sistema multilateral e, em particular, dos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas apoiando-se no alinhamento entre a democracia interna recém-conquistada e seu discurso em defesa da democratização do sistema internacional.

As Nações Unidas não são um cenário novo para o Presidente José Sarney: em 1972, o então Senador integrara, na qualidade de observador parlamentar, a delegação brasileira aos trabalhos da XXVI AGNU[443].

Abrindo a sessão inaugural dos trabalhos da XL Assembleia Geral, em 1985, o Presidente pronuncia estudado discurso, intitulado "O Sentimento do Mundo", no qual ressalta a volta do Brasil à democracia como resultado da capacidade do povo brasileiro de encontrar soluções negociadas para a evolução de seu sistema político interno. Refere-se à importância da redemocratização na América Latina; condena o *apartheid* praticado por Pretória; informa da adesão do Brasil aos Pactos da Organização de Direitos Civis e Políticos e às Convenções contra a Tortura e sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (gesto que impõe uma inflexão à política externa brasileira e que será analisado mais à frente); conclama a uma solução pacífica para os problemas que afligem o Oriente Médio; ressalta a importância do processo de paz na América Central; destaca o apoio brasileiro para uma solução da questão das Malvinas; aponta o patrocínio brasileiro do Tratado de Tlatelolco como expressão do engajamento do País na causa da desnuclearização mundial. Encerra o discurso sublinhando, em termos

---

[443] O Presidente afirma ter integrado outras delegações brasileiras que acompanharam os trabalhos das Nações Unidas em anos anteriores mas não se recordava dos anos precisos. O autor teve dificuldades em obter a relação de parlamentares que integraram delegações brasileiras.

vigorosos, os graves problemas decorrentes do endividamento externo para os países em desenvolvimento[444]:

> *"O Brasil não pagará a dívida externa nem com a recessão, nem com o desemprego, nem com a fome. Temos consciência de que, a pagar essa conta, com esses altos custos sociais e econômicos, teríamos em seguida de abdicar da liberdade, porque o débito pago com miséria é conta paga com a democracia."*

E, ao criticar a ordem internacional vigente e a necessidade de sua ampla reforma, ressalta:

> *"Vivemos hoje uma situação que reclama, novamente, visão criativa e renovadora. Os pilares da ordem vigente encontram-se desgastados e obsoletos. É necessário que se discutam medidas concretas para adequar a ordem econômica internacional às realidades de hoje."*

O Presidente mantém ademais a tradição de valer-se dos encontros da ONU para realizar reuniões bilaterais[445] e regionais. Ao longo do início dos trabalhos da XL Assembleia Geral das Nações Unidas, o Presidente Sarney manteve encontros com o Presidente de Moçambique, o Presidente do Governo da Espanha, o Secretário de Estado dos EUA, o Primeiro-Ministro da Polônia, o Chanceler da URSS, o Presidente do México e o Presidente do Peru. Em sessão solene do Grupo Latino-Americano, enfatiza a prioridade que o desenvolvimento representa para os países do continente[446]:

> *"A vitória sobre a desesperança e o pessimismo deve nascer de uma reação baseada na autoconfiança. Não apenas da afirmação da vontade contra a adversidade dos tempos, mas do conhecimento sereno que temos da força, da perseverança e da vitalidade de que nossos povos, mesmo nos piores momentos, sempre souberam dar provas.*

---

[444] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens.* 1985. Brasília, Presidência da República, 1990. pp. 341-358.
[445] Vide MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório de 1985*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1986.
[446] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens.* 1985. Brasília, Presidência da República, 1990. pp. 359-362.

Não podemos renunciar ao desenvolvimento, condição do bem-estar, da educação e da justiça para nossas sociedades."

A organização passa assim a ser cenário de uma clara política de intensificação da participação brasileira, que irá cristalizar-se com a apresentação, em 1986[447], do Projeto de Resolução, coordenado e promovido pelo Brasil, que culminou na criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)[448].

De modo intermitente, surgiam no Brasil e em outros países costeiros do Atlântico Sul sondagens e propostas para a criação de algum mecanismo de cooperação militar a abranger todos os ribeirinhos desse espaço geopolítico[449]. Havia mesmo quem advogasse o estabelecimento aqui de um acordo regional que fosse a contrapartida da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). No Brasil, esse "Pacto do Atlântico Sul", de clara inspiração sul-africana e norte-americana, foi sempre rechaçado com veemência. Não obstante, o Itamaraty e as Forças Armadas – a Marinha à frente – vislumbravam perfeitamente as vantagens que poderiam ser auferidas da existência de um instrumento daquele porte, que desse embasamento jurídico a providências para desestimular a crescente militarização do Atlântico Sul. Por sua vez, o Itamaraty[450] "entendia que era chegado o momento de passar da postura defensiva dos desmentidos sobre o envolvimento brasileiro em esquemas de segurança do Atlântico Sul para propostas mais concretas de estreitamento das relações de cooperação com os Estados da costa africana relativamente à zona oceânica comum sobre a qual os países ribeirinhos deveriam, no entender do Brasil, reivindicar responsabilidades e direitos especiais, procurando desenvolver com eles mecanismos de cooperação para atuarem conjuntamente diante de problemas regionais."

---

[447] A proposta brasileira foi apresentada pelo Chanceler Abreu Sodré ao Secretário-Geral da ONU, em 29 de maio de 1986, para que fosse incluída como item nos debates da XLI Sessão da Assembléia Geral. Vide SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (Org.). *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas. 1946-1995*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão. 1995. pp. 467.

[448] O histórico da ZOPACAS foi analisado em profundidade pelo então Conselheiro Marcelo Andrade de Moraes Jardim em sua apresentação para o 23º Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, em julho de 1991.

[449] Vide o estudo elaborado pelo então Conselheiro José Viegas Filho sobre a visão brasileira sobre a segurança do Atlântico Sul e a África. VIEGAS FILHO, José. *A Segurança do Atlântico Sul e as Relações com a África*. V Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília, Instituto Rio Branco, 1982.

[450] Vide JARDIM, Marcelo Andrade de Moraes. *A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Su*l. XXIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília, Instituto Rio Branco, 1991. pp 46.

Na Circular Postal[451] pela qual o Ministro de Estado comunicou a decisão do Governo brasileiro de propor ao Secretário-Geral das Nações Unidas a inclusão na agenda da XLI Sessão Ordinária da Assembleia-Geral de item intitulado "Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul" encontram-se as motivações brasileiras que informaram aquela decisão, bem como se detém em amplo histórico do processo de negociações com países amigos e interessados na questão, que culminou com a proposta brasileira.

Aquele mesmo expediente discorre sobre a visão estratégica da proposta, quando o Ministro de Estado afirma:

> *"Futuro arranjo sobre o Atlântico Sul, que incluísse o Uruguai, a Argentina e os países africanos atlânticos, complementaria a rede de acordos regionais de cooperação com os vizinhos e, somando-se ao Tratado da Bacia do Prata e ao Tratado de Cooperação Amazônica, fecharia o círculo de entendimentos em torno da região em que o Brasil está inserido. É de se notar que tal arranjo incluiria todos os países africanos de expressão portuguesa, com exceção de Moçambique."*

O Ministro Abreu Sodré, na carta que dirigiu ao Secretário-Geral das Nações Unidas, Javier Pérez de Cuellar, cujo texto se encontra anexo à Circular Postal supracitada, lembra a identidade própria da região, as razões de grave preocupação com a situação reinante na África do Sul e Namíbia e os riscos à segurança e a paz mundial e regional representados pelo regime do *apartheid*, para afirmar que havia chegado a hora de as Nações Unidas examinarem a situação do Atlântico Sul com o objetivo de resguardar a região das tensões alheias aos países em desenvolvimento ribeirinhos e assegurarem que aquele oceano servirá somente aos pacíficos propósitos de cooperação e solidariedade entre os povos da região.

A iniciativa fora sugerida ao Presidente José Sarney pelo Embaixador Celso Souza e Silva[452], sob a ótica de criação de um foro de diálogo concreto multilateral que pudesse fazer avançar a cooperação entre os dois lados do Atlântico, ao mesmo tempo em que consubstanciava um desestímulo às investidas de militarização regional levadas a cabo pelo regime racista da África do Sul[453]. A ideia vinha ao encontro da política que o Governo brasileiro havia, em gestões anteriores, desenvolvido ao sul do continente africano e

[451] Vide Circular Postal nº 8.669, de 17 de junho de 1986.
[452] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.
[453] Depoimento do Embaixador Rubens Ricupero ao autor, em novembro de 2006.

associava o conceito de desmilitarização da região à questão de interesse imediato da Argentina, que mantinha as Malvinas na sua agenda internacional.

A aprovação da resolução que estabeleceu a ZOPACAS em 27 de outubro de 1986[454] foi anunciada pela Secretaria de Estado a todas as missões diplomáticas brasileiras[455] ressaltando a importância dos expressivos 124 votos favoráveis, acompanhados de 8 abstenções e um único voto contrário. O voto negativo dos EUA foi creditado à dificuldade daquele país em "aceitar quaisquer limitações, ainda que sob a forma de exortação, ao exercício de seu poder internacional."

Em continuidade à sua exitosa iniciativa, o Brasil não deixou que o tema saísse da pauta dos trabalhos da Organização. Em 10 de novembro de 1987, durante a XLII AGNU, obteve a aprovação da Resolução 42/16[456], que fazia referência à resolução que criara a ZOPACAS, e conclamou todos os países-membros da Organização a continuarem seus esforços para alcançar os objetivos da Zona e para restringir ações que conflitassem com os princípios da Carta e pudessem criar ou agravar potenciais conflitos na região. O êxito desse passo adicional na ONU foi mais uma vez anunciado a todas as missões diplomáticas brasileiras[457].

Os esforços brasileiros na consolidação desse novo espaço regional de diálogo diplomático, criado ao abrigo das Nações Unidas, culminaram com a realização, em julho de 1988, na cidade do Rio de Janeiro, da Primeira Reunião de Estados da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul[458], com a participação de delegações de 21 países[459].

---

[454] *Declaração de uma Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul*. Resolução nº. A/RS/41/11, de 27 de outubro de 1986.

[455] Vide Circular Postal nº 8.852, de 01/12/86.

[456] Resolução A/RES/42/16, de 10 de novembro de 1987. O texto da resolução está no sítio da internet http://www.un.org/documents/ga/res/42/a42r016.htm, acessado em 19 de dezembro de 2007.

[457] Vide Circular Telegráfica nº 15.698, de 20/11/1987.

[458] O convite para a participação de todos os países do Atlântico Sul que co-patrocinaram a resolução pela qual foi estabelecida a ZOPACAS foi transmitido pela Circular Telegráfica nº 16.097, de 04/04/1988 e as providências, tanto de cunho substantivo como de logística, para sua realização foram transmitidas pelas Circulares Telegráficas nº 16.199, de 05/05/1988, e nº 16.314, de 23/06/1988. Segundo o Relatório de 1988 das atividades do Itamaraty, a reunião "refletiu a crescente conscientização da identidade e especificidade da zona sul-atlântica pelos países da região e as perspectivas favoráveis para um estreitamento mutuamente proveitoso das atividades conjuntas, quer no campo econômico, comercial, ecológocio, quer no campo da paz e segurança regional." Vide MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório 1988*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1989.

[459] Pela Circular Postal nº 9.381, de 11/08/1988, a Secretaria de Estado fez conhecer o relatório da Primeira Reunião dos Estados da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, bem como o Documento

As palavras do Chanceler Abreu Sodré, por ocasião da reunião, explicitaram as expectativas brasileiras sobre a iniciativa[460]:

> *"O Atlântico Sul é o mais desarmado de todos os oceanos. Desejamos preservá-lo dos conflitos e tensões que lhe são alheios, inclusive os decorrentes das oscilações do relacionamento entre as grandes potências. De atualidade permanente e visível, essas ações se vinculam à busca de um padrão mais democrático e mais equitativo de relacionamento internacional, baseado não na confrontação e no recurso ao poder político, militar e econômico, mas no diálogo e no bom entendimento, no cumprimento escrupuloso das normas básicas de convivência internacional consagradas na Carta das Nações Unidas e no respeito pela diversidade natural de pontos de vista e pelas dinâmicas próprias de evolução nacional e regional.*
> *Os objetivos de paz e de cooperação na região do Atlântico Sul não poderão ser plenamente atingidos enquanto não for alcançada a independência da Namíbia, território sul-atlântico que se situa diante de nós, do outro lado do oceano, enquanto não for desmantelado o sistema de apartheid que continua a oprimir a maioria da população da África do Sul, enquanto países de nossa região sofrerem agressões e tiverem atingida sua integridade territorial, enquanto o colonialismo persistir em suas manifestações anacrônicas.*
> *(...) Os focos de tensão não nos impedirão, no entanto, de prosseguir no caminho da aproximação progressiva entre nossos países. Já avançamos muito nesse sentido, o suficiente para demonstrar com exemplos concretos e positivos a fertilidade de nossa cooperação e a clara conveniência de expandi-la cada vez mais."*

Em setembro de 1989, o Presidente José Sarney, no discurso com que abre os trabalhos da XLIV Sessão Ordinária da AGNU, relaciona o avanço no Atlântico Sul como parte do patrimônio incorporado pela humanidade em seus esforços multilaterais[461]:

Final adotado e a transcrição do discurso do Ministro de Estado pronunciado na ocasião.

[460] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *Discursos e palestras – 1988*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1989. pp. 74-77.

[461] Vide SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (Org.). *A palavra do Brasil nas Nações Unidas. 1946-1995*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão. 1995. pp. 436.

"Termina a guerra entre o Irã e o Iraque. Retiram-se do Afeganistão as tropas estrangeiras. Na América Central e na África Austral ocorrem desenvolvimentos positivos. A Namíbia torna-se independente. Abrem-se reais perspectivas de pacificação e entendimento em Angola. Retomam-se os contatos diretos entre Argentina e o Reino Unido. Reforçam-se os interesses de paz, segurança e desenvolvimento no Atlântico Sul. As superpotências acordam redução efetiva dos arsenais nucleares."

A consolidação da ZOPACAS, ainda que derivada de uma lógica de política externa herdada de governos precedentes, representa um exemplo claro de conjunção de uma revigorada presença do País nos foros internacionais, da identificação de suas limitações frente a interesses específicos brasileiros e da consequente determinação de estabelecimento de novas geometrias regionais nas quais esses interesses pudessem ser avançados. A iniciativa da Nova República alia assim à continuidade de uma política precedente quanto à situação no sul do continente africano a incorporação de práticas diplomáticas inovadoras.

Ainda durante os trabalhos da XL Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), a delegação do Brasil vota, em 13 de janeiro de 1986, a favor do projeto de Resolução que reitera a condenação à ocupação ilegal e colonial da Namíbia pela África do Sul, reafirma o direito do povo daquele território à autodeterminação, liberdade e independência nacional e considera a SWAPO[462] como único e autêntico representante do povo namibiano[463].

Esse revigoramento na participação nas Nações Unidas se cristaliza com o lançamento, em 1987, da candidatura do Brasil a um dos assentos temporários no Conselho de Segurança (CSNU)[464]. O Chanceler Abreu Sodré explicita o desejo brasileiro em sua intervenção na abertura dos trabalhos da XLII Sessão Ordinária da AGNU[465]:

---

462 *South-West Africa People's Organisation*.

463 A Namíbia teria sua independência proclamada somente em 21 de março de 1990.

464 Pelas Circulares Postais nº 8.520 e 8.954, de 08/04/1987, a Secretaria de Estado instruiu as missões diplomáticas a solicitar o apoio à candidatura do Brasil para o Conselho de Segurança nas eleições que teriam lugar na XLII AGNU.

465 Vide SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (Org.). *A palavra do Brasil nas Nações Unidas. 1946-1995*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão. 1995. pp. 475.

"Com essa convicção, o Brasil decidiu apresentar sua candidatura a uma das vagas que cabem à América Latina no Conselho de Segurança. O Brasil acredita poder contribuir construtivamente, no próximo biênio, para a reativação do papel do Conselho e para a solução de problemas que afetam ou possam afetar a paz e a segurança internacional. Tendo sido honrados já pelo endosso unânime do grupo Latino-Americano à nossa candidatura, esperamos merecer também a confiança desta Assembleia-Geral."

A composição do CSNU contava originalmente com cinco membros permanentes com direito a veto e seis eleitos para mandatos de dois anos, sem possibilidade de reeleição consecutiva, e sem o direito de veto. Emenda à Carta das Nações Unidas, aprovada em resolução da Assembleia-Geral de 1963, e em vigor a partir de 1965, elevou o número de membros não-permanentes de seis para dez. O Conselho fora configurado como resultado do quadro estratégico vigente no final da Segunda Guerra Mundial, que coincidiu com a inauguração da Guerra Fria: desde seu início mostrava suas limitações decorrentes do conflito Leste-Oeste. A onda de descolonização das décadas de 60 e 70 fez somar à inoperância do CSNU sua falta de representatividade numérica entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Não cabe no escopo deste trabalho uma análise aprofundada sobre a importância dos trabalhos do Conselho de Segurança no âmbito das Nações Unidas. É suficiente enfatizar seu papel decisivo no encaminhamento dos temas mais relevantes no bojo da organização [466].

Realizada a eleição, o Brasil foi escolhido para a vaga aberta à América Latina naquele momento. A Secretaria de Estado apressou-se em anunciar o êxito da candidatura brasileira e seu significado[467]:

"O Brasil foi eleito hoje, 15 de outubro, membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas, no biênio 1988/1989. O Brasil recebeu 151 votos.

---

[466] Vide o trabalho do então Conselheiro José Roberto de Almeida Pinto, que detalha a instrumentalização do CSNU como cerne decisório da ONU e as possibilidades de sua reformulação. ALMEIDA PINTO, José Roberto de. *A possibilidade de ampliação do Conselho de Segurança e posição do Brasil*. XXIX Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília, Instituto Rio Branco, 1994.

[467] Vide Circular Telegráfica nº 15.622, de 15/10/1987 e MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório de 1987*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1988.

O Conselho de Segurança, integrado por 15 dos 159 membros da Organização, dos quais 5 em caráter permanente, é o órgão principal da ONU para questões relacionadas com a paz e a segurança internacionais.
O Brasil, desde 1969, não integrava o Conselho. Seu retorno ao órgão, de corre de uma decisão do Presidente Sarney no sentido de que o país faça ouvir com clareza sua voz bnos foros internacionais e assuma plenamente suas responsabilidades como membro da comunidade internacional.
A expressiva votação obtida pelo Brasil na eleição para o Conselho de Segurança representa significativo reconhecimento do papel construtivo e equilibrado que caracteriza o desempenho da política externa brasileira."

Nos trabalhos da Assembleia Geral nos anos de 1986, 1987 e 1988 o discurso inaugural foi pronunciado pelo Ministro Abreu Sodré. Suas palavras fazem permanente referência às diretrizes do Presidente Sarney, com ênfase na consolidação democrática do Brasil e das dificuldades de sua consolidação em decorrência dos constrangimentos impostos pelo endividamento externo do País. O Chanceler, no capítulo de seu livro de memórias dedicado a presença brasileira na ONU, destaca como pontos marcantes a iniciativa de criação da ZOPACAS, a volta do Brasil ao Conselho de Segurança, o depósito do instrumento de ratificação da adesão do País à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes e a formalização do oferecimento brasileiro para sediar a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento[468].

Em junho de 1988, o Presidente Sarney participa da III Sessão Especial da AGNU dedicada ao Desarmamento[469].

Em 1989, às vésperas do início da campanha para as eleições em que seria definido seu sucessor, o Presidente José Sarney voltou à ONU, para pronunciar o discurso de abertura da XLIV Assembleia Geral. Faz então um balanço positivo dos avanços alcançados em alguns temas da agenda global[470].

---

[468] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *No Espelho do Tempo: meio século de política*. São Paulo, Best Seller. 1995. pp. 321-323.

[469] Vide MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório de 1988*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1989. pp. 72-73.

[470] Argentina e Reino Unido restabelecem relações diplomáticas em 1990. Durante o longo período desde 1982, o Brasil representou os interesses de seu vizinho platino em Londres.

Ressalta que, ao final de seu mandato, terá o Brasil dado largos passos a consolidar o regime democrático. Sublinha a extensão das mudanças políticas na região: "É latino-americana a maior onda de democratização que o mundo conheceu desde o último pós-guerra."; alonga-se em apontar a necessidade de rever a estruturação do endividamento externo como forma de viabilizar o desenvolvimento dos países latino-americanos que padecem de um retrocesso sócio-econômico em decorrência dos encargos financeiros internacionais.

Antes de encerrar sua intervenção, o Presidente incita a abertura de um debate sobre a reformulação do Conselho de Segurança[471]:

> *"Faz dois anos, por honrosa eleição desta Assembleia, o Brasil – após praticamente duas décadas de afastamento – passou a integrar o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Vêm sendo dois anos de intensa participação nos trabalhos do Conselho.*
> *A experiência nos leva a algumas reflexões. Para que a Organização das Nações Unidas, através do Conselho de Segurança, possa desempenhar o papel de relevo que dela se espera no campo da paz e da segurança internacional, impõem-se algumas alterações na estrutura e nos procedimentos do próprio Conselho. Como dar solução a questões relacionadas, por exemplo, com a instituição de operações de paz e com seu financiamento, sem um reexame da adequação da própria composição do Conselho?*
> *Este é um problema que merece ser examinado não apenas sob o ângulo tradicional da adequação entre a quantidade de membros não-permanentes e o aumento verificado no número de Estados-membros das Nações Unidas, mas sobretudo à luz das mudanças nas relações de poder ocorridas no mundo desde a criação da Organização. É chegado o tempo de uma reavaliação destinada a permitir que a multipolaridade atual se veja refletida no Conselho de Segurança, a fim de habilitá-lo a melhor exercer suas responsabilidades. Poderíamos contemplar uma categoria adicional de membros permanentes, sem o privilégio do veto.*
> *As novas circunstâncias internacionais – em particular a atenuação da confrontação política e ideológica – certamente abrem*

---

[471] Vide SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (Org.). *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas.1946-1995.* Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1995. pp. 503-504.

oportunidades a uma utilização mais efetiva da ONU. Mas isto não deve significar um retorno puro e simples a um excessivo predomínio das superpotências sobre a Organização. A ONU seguramente não pode dispensar o consenso entre as superpotências como base para uma atuação eficaz. Em muitos casos, porém esse, consenso não será bastante. A contribuição de outros Estados-membros pode ser necessária e até indispensável para que a Organização possa agir de forma efetiva e responsável, como verdadeira instituição internacional.
É chegado o momento do desenvolvimento e da justiça como fundamentos da paz e da estabilidade mundiais.
Esta Organização nasceu de uma luta contra o totalitarismo e representa o que de mais aperfeiçoado se alcançou em termos de convivência democrática entre os Estados.
Devemos, pois, aproveitar as oportunidades abertas com a desmobilização ideológica para dedicarmo-nos com renovado ímpeto às grandes causas da cooperação internacional.
É preciso ousar! 'Se ousares, ousa', diz Fernando Pessoa."

O chamamento do Presidente resultou da identificação das brechas que começavam a surgir para alterações estruturais na ONU. As mudanças que começavam a se consolidar no âmbito da URSS, que, tanto o Presidente da República, como a Chancelaria brasileira puderam recolher em detalhe durante a visita realizada a Moscou em 1988, se refletiam como oscilações no equilíbrio de poder mundial e constituiam o prenúncio de um quadro "multipolar" que se esboçava no horizonte[472].

A participação do País no Conselho de Segurança voltara a familiarizar a diplomacia brasileira com a dinâmica rotina do órgão central da organização[473], fato que, somado às mudanças do panorama internacional, mostravam oportunidades para sua reformulação. O Brasil não somente reassumia um papel mais próximo nos trabalhos da ONU como agora propunha o repensar de sua estrutura decisória.

O Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, Embaixador Paulo Nogueira Batista, realizara minucioso trabalho de sondagem

[472] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.
[473] O Telegrama da Missão junto às Nações Unidas, nº 1149, de 14/07/1989, bem descreve a rotina de trabalho dos membros do Conselho.

junto a membros do Conselho e outros Estados sobre as reações a uma eventual presença mais permanente do Brasil no CSNU. Identificada a existência de espaço para o debate, modalidades de reformulação de composição do Conselho foram sendo gradativamente buriladas até sua explicitação nas palavras do Presidente Sarney em setembro de 1989: criação de uma nova categoria de membros – permanentes, contudo, sem direito de veto.

A proposta configurou a primeira formulação brasileira para mudanças quantitativas e qualitativas na composição do Conselho de Segurança[474].

Em contraste com a visão de distanciamento do Conselho adotada pelos governos anteriores, a política externa da Nova República desenhava, com sua participação ativa nos trabalhos da ONU e sua aspiração de integrar de forma permanente seu órgão decisório, uma inflexão profunda no tratamento dispensado por sua diplomacia à vertente multilateral.

Essa pode ser considerada como "a principal inovação" do seu discurso, pois o tema, "por muitos anos, andara ausente das postulações brasileiras"[475].

Como último tópico, refere-se à questão do meio ambiente (que será analisada mais adiante), "sob a dupla ótica da proteção da soberania nacional e da abertura à cooperação"[476], simbolizada ao colocar o País à disposição da organização para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio ambiente e o Desenvolvimento (*United Nations Conference on Environment and Development - UNCED*)[477]. A veia do escritor se revela na ênfase otimista com que encerra seu discurso ao escolher a citação de Camões que condensa o processo de transição por que passava a política interna brasileira[478]:

---

[474] Vide ALMEIDA PINTO, José Roberto de. *A possibilidade de ampliação do Conselho de Segurança e posição do Brasil*. XXIX Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília, Instituto Rio Branco, 1994. pp. 98-105.

[475] Vide SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (Org.). *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas.1946-1995.* Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

[476] As citações inseridas neste parágrafo foram extraídas de SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (Org.). *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas.1946-1995.* Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

[477] Essa conferência será realizada no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992, e ficará conhecida internacional e popularmente como ECO-92 ou RIO-92.

[478] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens.* 1989/1990. Brasília, Presidência da República, 1990, pp. 431-444.

"Depois da procelosa tempestade,
Noturna sombra e sibilante vento,
Traz a manhã serena claridade,
Esperança de porto e salvamento."

A atuação brasileira nas Nações Unidas durante a Presidência Sarney não se reduz aos pontos supramencionados. O Brasil foi ativo em várias áreas e deu seguimento à sua participação em anos anteriores em numerosos setores e nas diversas agências especializadas. O que merece ser destacado, contudo, é o esforço de retomar um papel de maior protagonismo na organização, fato que melhor é exemplificado pelo retorno, após dezenove anos, ao Conselho de Segurança, no biênio 1988-1989. O restabelecimento da condição democrática permitiu ao Brasil unificar seu discurso externo com sua realidade interna e poder avançar um debate multilateral em temas que o regime militar circunscrevia ao âmbito soberano nacional, como os dos direitos humanos e do meio ambiente. A elevação do perfil brasileiro naquele organismo amplificou a ressonância do discurso condenatório das flagrantes injustiças do quadro econômico internacional vigente, em claro prejuízo dos países em desenvolvimento, e ainda deixou mais patente a dissonância das estruturas decisórias da própria ONU. Lançou-se a semente mais próxima do que viria a traduzir-se na campanha do País por um assento permanente no CSNU.

III. 1. 2. Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT)

A Conferência de Bretton Woods, em julho de 1944, havia indicado a necessidade de criação, ao lado do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), de uma "Organização Internacional de Comércio" (OIC) para a consolidação de um tripé econômico multilateral que se pretendia ver estabelecido. As negociações preparatórias estenderam-se, sob a égide das Nações Unidas, de 1945 a 1947.

Tal como ocorreu com a revigorada participação na ONU, durante a gestão Sarney a política externa brasileira passou por diversas mudanças em relação ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), foro global de debates sobre comércio internacional. Convém fazer-se uma brevíssima recapitulação das origens desse organismo e da atuação do Brasil nas negociações comerciais nele centradas, para depois examinar-se a reorientação efetuada pelo governo da Nova República.

Entre março e outubro de 1947, países se reuniram em Genebra, aos pares, a fim de acordar concessões bilaterais que posteriomente seriam estendidas a terceiros países. Os resultados dessas negociações entre 23 países, dentre os quais o Brasil, foram incorporados em um único “Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio” (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*), assinado em 30 de outubro de 1947. Os aspectos substantivos e institucionais ficaram a cargo da Conferência sobre Comércio e Emprego, realizada em Havana, a partir de novembro de 1947. A versão final da carta da OIC foi assinada em março de 1948, por 56 países, dentre os quais o Brasil. Os termos da carta constitutiva ficaram, contudo, tão vagos que a ampla maioria dos países, em especial os EUA, não a ratificou[479]. Assim, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio, a despeito de sua concepção original como instrumento-parte da OIC e, portanto, de sua natureza provisória, acabou por funcionar como se fosse, ele próprio, um organismo internacional[480], papel que iria cumprir até 1994, quando finalmente se conseguiria, no encerramento da Rodada Uruguai, criar a Organização Mundial de Comércio (OMC)[481].

O Acordo tinha por prescrições iniciais: a abolição de restrições quantitativas ao comércio em favorecimento das barreiras tarifárias como exclusiva proteção aceitável à circulação internacional de mercadorias; a adoção universal da cláusula de nação mais favorecida com o objetivo de automatizar a extensão de concessões bilaterais aos demais membros do Acordo, e a redução progressiva das barreiras tarifárias como decorrência de negociações de concessões recíprocas em rodadas multilaterais[482].

O GATT, contudo, não podia escapar de suas limitações práticas. A troca de concessões estava restrita quase sempre às economias desenvolvidas e o rebaixamento tarifário tinha efeitos reduzidos sobre as economias em

[479] Vide ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Brasil e o Multilateralismo Econômico*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1999. pp. 103-106.
[480] A sigla em Inglês – GATT – teve seu uso consagrado internacionalmente para designar esse “mecanismo” transformado em “organismo”.
[481] A criação da atual Organização Mundial do Comércio (OMC) foi efetivada em 1º de janeiro de 1995, fixando-se sua sede em Genebra, Suíça, onde funcionava o GATT. Em 11 de julho de 2007, ela possuía o total de 151 países-membros. Sítio da internet www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm, acessado em 20 de dezembro de 2007.
[482] Vide ABREU, Marcelo Paiva de. “*O Brasil, o GATT e a OMC: história e perspectivas*”. In: *Política Externa – VOL 9 Nº 4 MAR/ABR/MAI 2001*. São Paulo, Paz e Terra, 2001, pp. 90.

desenvolvimento: viam-se estas impossibilitadas de apresentar ofertas em contrapartida. Para esses últimos países, o recurso era a invocação do artigo XVIII:B do Acordo Geral, que protegia as economias com desequilíbrios na balança de pagamentos de compromissos que pudessem agravar suas contas externas[483].

As "rodadas de negociação" ensejaram uma sequência de iniciativas que tinham por objetivo agilizar de forma concreta a liberalização do comércio internacional[484].

A partir da Rodada Kennedy, na década de 1960, registrou-se um maior número de participantes nas negociações e aos objetivos de reduções tarifárias somaram-se preocupações em outros segmentos, como o do desenvolvimento[485]. Os países em desenvolvimento buscavam uma alternativa ao GATT que melhor atendesse às suas necessidades. Em 1964, é instalada a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (*United Nations Conference on Trade and Development* – UNCTAD) [486]. Em seu bojo, em 1968, estabeleceu-se o Sistema Geral de Preferências (SGP), destinado a conceder acesso privilegiado para as exportações das economias em desenvolvimento a mercados mais desenvolvidos. O Brasil participou da UNCTAD desde seu início; já na década de 1970, contudo, os resultados concretos da Conferência mostravam-se insuficientes[487].

A Rodada Tóquio, instaurada no início dos anos 70, avançou na redução de tarifas, mas não obteve êxito nas discussões sobre o comércio de produtos agrícolas. Registrou-se certo avanço nos debates em torno de barreiras não-tarifárias, contudo somente um número reduzido de países subscreveu os subsequentes acordos "plurilaterais", que ficaram conhecidos como "códigos"[488].

---

[483] Vide ABREU, Marcelo Paiva de. "*O Brasil, o GATT e a OMC: história e perspectivas*". In: *Política Externa – VOL 9 Nº 4 MAR/ABR/MAI 2001*. São Paulo, Paz e Terra, 2001. pp. 91.
[484] As rodadas foram as seguintes; 1) Genebra – 1947; 2) Annecy -1949; 3) Torquay – 1951; 4) Genebra – 1956; 5) Rodada Dillon – 1960-1961; 6) Rodada Kennedy – 1964-1967; 7) Rodada Tóquio – 1973-1979, e 8) Rodada Uruguai – 1986-1994. Sítio da Internet www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm, acessado em 20 de dezembro de 2007.
[485] Na Rodada Kennedy alcança-se o Acordo Anti-Dumping.
[486] Sítio da internet www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3358&lang=1, acessado em 22 de junho 2007.
[487] Vide ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Brasil e o Multilateralismo Econômico*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1999. pp. 239-267.
[488] Esse acordos não abrangiam a totalidade das Partes Contratantes do GATT e ficaram conhecidos como "códigos". Com o fim da Rodada Uruguai e a consolidação da OMC, apenas 4 continuaram como acordos plurilaterias: compras governamentais, carne bovina, aeronaves civis e laticínios.

Em 1980, os EUA já demonstravam interesse em que determinados "novos temas" fossem incluídos nas negociações do GATT, por julgarem que sua economia, no estágio em que se encontrava, seria favorecida pela regulamentação dos setores correspondentes[489]. O Brasil, juntamente com os países em desenvolvimento, assumiu atitude defensiva ante a pretendida inclusão desses "novos temas" no GATT. Para justificar sua postura, o Brasil alegava a natureza assimétrica das vantagens produzidas pela liberalização naqueles setores e recordava a existência de agências especializadas para o tratamento de algumas questões a eles pertinentes.

Apesar da resistência de países como o Brasil, a reunião ministerial do GATT em 1982, em Genebra, acabou por incluir menção específica aos novos temas[490]. Aspectos de propriedade intelectual relacionados ao comércio (*TRIPS*)[491] e medidas de investimento relacionadas ao comércio (*TRIMS*)[492] foram incluídos no temário do GATT. Desde o anúncio de lançamento da Rodada Uruguai, passaram esses temas a dividir as atenções dos participantes, ao lado da liberalização do comércio agrícola e de outras questões de interesse direto dos países em desenvolvimento. Serviços seriam tratados paralelamente, fora da esfera do Acordo Geral. A separação da discussão tinha sido imposta pelos países em desenvolvimento como contrapartida para a aceitação da inclusão dos temas novos, a fim de evitar concessões cruzadas entre a liberalização de serviços e mercadorias, em que as economias desenvolvidas poderiam auferir maiores vantagens.

Naquela mesma reunião ministerial em Genebra, iniciam-se as conversações para que, na Rodada Uruguai, além dos avanços programados na liberalização do comércio internacional, se buscasse, como objetivo último, o estabelecimento da Organização Mundial do Comércio (OMC)[493].

---

[489] Vide ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Brasil e o Multilateralismo Econômico*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1999. pp. 178-183.

[490] Vide ABREU, Marcelo Paiva de. "*O Brasil, o GATT e a OMC: história e perspectivas*". In: *Política Externa – VOL 9 Nº 4 MAR/ABR/MAI 2001*. São Paulo, Paz e Terra, 2001. pp. 92.

[491] *TRIPS – trade related aspects of intellectual property rights*.

[492] *TRIMS – trade related investment measures*.

[493] Sítio da internet www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact5_e.htm, acessado em 20 de dezembro de 2007.

Em setembro de 1986, a nova rodada é inaugurada na reunião do GATT em Montevidéu, com um prazo de quatro anos para seu encerramento[494]. As negociações foram marcadas pela tentativa dos países desenvolvidos, em especial os EUA, de estender a jurisdição do Acordo, originalmente circunscrito ao comércio de mercadorias, de modo a abranger novas áreas tais como serviços e propriedade intelectual[495]. Em dezembro de 1988, em reunião ministerial realizada em Montreal, denominada de "*Mid-Term Review*" [496], apesar das dificuldades em se avançar nas conversações gerais, obteve-se uma "colheita antecipada"[497] de resultados, com a definição final de dois importantes instrumentos. Constituiram eles um avanço estrutural do GATT e se tornariam, no futuro, importantes pilares da OMC: o sistema de solução de controvérsias e o mecanismo de avaliação de política comercial[498].

O Governo Sarney, que tivera de conduzir essas complicadas e, de certa forma, frustrantes negociações comerciais, não veria a conclusão dos trabalhos, esperada para o curso do ano de 1990, na reunião de Bruxelas. De qualquer modo, as discordâncias relativas ao setor agrícola impediriam que um acordo final fosse alcançado naquela ocasião e as negociações ainda se arrastariam por mais quatro anos[499].

A posição brasileira no âmbito do GATT iria, ao longo da Nova República, sofrer ajustes que determinariam uma evolução de atitude em relação ao sistema de comércio internacional. O Brasil, desde o início de sua participação nos debates comerciais, mantivera uma postura alinhada

---

[494] A agenda da Rodada Uruguai incluía 15 itens: tarifas, barreiras não-tarifárias, recursos naturais, têxteis e manufaturas, agricultura, produtos tropicais, artigos do GATT, códigos da Rodada Tóquio, anti-dumping, subsídios, propriedade intelectual, medidas de investimento, solução de controvérias, o sistema do GATT e serviços. Sítio da internet www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact5_e.htm, acessado em 20 de dezembro de 2007.

[495] Sítio na internet www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact5_e.htm, acessado em 22 de junho de 2007.

[496] Depoimento do Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima ao autor, em novembro de 2006.

[497] "*early harvest*".

[498] "*Dispute Settlement System*" e "*Trade Policy Review Mechanism*".

[499] Em novembro de 1992, os EUA e a União Européia chegam ao "*Blair House Accord*". Em julho de 1993, as duas partes, juntamente com o Canadá e o Japão, aparam suas diferenças, permitindo que, em 15 de dezembro do mesmo ano, os termos da nova estrutura de comércio internacional fossem aceitos pelos 123 países do GATT. No dia 15 de abril de 1994, na reunião de Marrakesh, a OMC foi finalmente criada. Informações disponíveis no sítio da internet www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact5_e.htm, acessado em 22 de junho de 2007.

com a dos países em desenvolvimento como decorrência do perfil de sua economia. Isso explica sua conduta ativa na UNCTAD e sua original resistência à inclusão de novos temas no GATT. O desenvolvimento de sua estrutura produtiva impunha, contudo, correções de rumo. De 1960 a 1970, observara-se um crescimento da participação dos produtos industrializados na pauta exportadora nacional de 4 para 50%. Os números refletiam mudança profunda na matriz produtiva do País. Os interesses dos grupos econômicos internos migravam gradativamente dos setores tradicionais, vinculados às exportações de produtos primários, para os setores industriais. Como decorrência, a convergência de sensibilidades com os países que não apresentavam as mesmas características de desenvolvimento econômico perdia terreno ao longo dos anos. O Brasil não deixava de mostrar fragilidades estruturais que o assemelhavam às economias primárias, mas essas se reduziam a cada ano.

O processo de industrialização baseado na política de substituição de importações, que vigorara na década de 1970, mostrava ter limites. O fechamento protecionista não só acumulava atritos com os países mais desenvolvidos, como a capacidade do País de resistir às demandas externas estava sendo corroída pela crise do endividamento.

Três situações se somavam. O Brasil tinha menor possibilidade de resistência frente às iniciativas de mudança da estrutura regulatória do sistema de comércio internacional. Ao mesmo tempo, dava-se conta de que a exaustão de seu modelo econômico exigia mudanças no seu perfil protecionista. Por último, acreditava que o foro multilateral de comércio, representado pelo GATT, era o espaço mais adequado para defender seus interesses concretos.

Se a reformulação do GATT parecia ruim a curto prazo, a contribuição brasileira no processo reduziria os malefícios, quer pela adoção de novas regras construídas pelos países desenvolvidos para o funcionamento do Acordo, quer pelo abandono do cenário multilateral e construção de um arranjo entre as economias mais desenvolvidas à sua margem.

Essas percepções explicam a mudança da atitude brasileira e justificam o abandono de uma posição centrada no bloqueio da discussão no âmbito do GATT em favor de uma participação de natureza construtiva, na qual fosse preservado o sistema de comércio multilateral e a capacidade do País para defender seus interesses específicos. As correções de rumo não irão, contudo, produzir rupturas, pois estarão limitadas pela fragilidade das contas externas como provam as palavras do Secretário-Geral do Itamaraty,

Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, em encontro com exportadores brasileiros em 1986[500]:

> *"Nossa visão de longo prazo está balizada pelas limitações financeiras referentes à dívida externa. Esta realidade, de fato, bloqueia-nos e dificulta considerações sobre qualquer pretendida liberalização de importações. A par de discussões teóricas sobre o sentido do livre comércio, não podemos abrir mão da administração de nossas importações. De resto, num contexto institucional como, por exemplo, o do GATT, a ausência de 'regras de comportamento internacional' não tem correlação com o volume de comércio internacional. Nas últimas duas décadas, desenvolveu-se muito o comércio nos setores agrícola, de serviços, turismo, seguros, bancos, a despeito do fato de que são setores sem rígido disciplinamento internacional. Estes são fatos que não se podem pôr de lado nas atuais discussões em Punta del Este."*

A posição brasileira não sofreu uma reavaliação abrupta: foi sendo redirecionada de forma gradual e foi-se efetuando a inversão de uma política de resistência confrontacionista para uma de contestação pela participação. As palavras do Chanceler Olavo Setúbal são exemplificativas dessa alteração estratégica[501]:

> *"Dada a importância para o Brasil do comércio exterior, especialmente tendo presente que nossa estratégia para enfrentar o problema da dívida externa está baseada na geração de significativos saldos comerciais, atribuí especial ênfase à participação do Brasil nos trabalhos do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). Diante do recrudescimento de posturas comerciais bilateralistas nos países desenvolvidos, o Brasil pautou sua ação no*

---

[500] Palestra do Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima por ocasião do Encontro Nacional da Associação de Exportadores Brasileiros, Rio de Janeiro, 18 de setembro de 1986. FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso. *Caminhos Diplomáticos: 10 anos de agenda internacional*. Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves, 1997. pp. 142-143.

[501] Vide SETÚBAL, Olavo Egydio. *Diplomacia para Resultados: a gestão de Olavo Setúbal no Itamaraty*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1986. pp. 09.

GATT pela defesa intransigente do sistema multilateral de comércio e pela crítica ao protecionismo comercial dos países desenvolvidos. Em junho de 1985, por ocasião da Reunião Ministerial Informal sobre a situação do comércio internacional, realizada em Estocolmo, lancei a ideia de duas rodadas de negociações inteiramente separadas, uma sobre bens, à base das regras do GATT, e outra sobre serviços que, partindo do zero, sem basear-se na disciplina do GATT, levasse à eventual negociação de um novo Acordo Geral sobre Serviços. Moveu-me na ocasião o intuito de romper o impasse que se configurava no âmbito do GATT em razão das diferenças entre as posições do grupo de países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento naquele foro quanto às condições de realização e à cobertura de uma projetada nova rodada de negociações comerciais. Ao tomar essa iniciativa, que teve ampla repercussão no âmbito da GATT, tive por objetivo evitar que o Brasil se visse envolvido em um processo negociador único envolvendo mercadorias e serviços, no qual fosse levado a fazer concessões que pudessem prejudicar o crescimento da iniciativa nacional no setor de serviços."

O discurso do Chanceler Abreu Sodré, por ocasião do lançamento da Rodada Uruguai, em setembro de 1986, vai sintetizar essa postura brasileira[502]:

"A posição brasileira a respeito dos chamados novos temas é sobejamente conhecida. Os resultados das discussões do GATT e em outros foros sobre a questão de serviços não fizeram senão confirmar a convicção brasileira quanto à inexistência de uma clara concepção dessa matéria e muito menos de um consenso sobre a ação multilateral do GATT. Nossa posição se mantém inalterada. Não deixaremos de trabalhar incansavelmente por um consenso, mas objetaremos a qualquer tentativa de imposição de soluções.
Com espírito construtivo, não nos negaremos a considerar um encaminhamento para a questão de serviços que, levando em conta a prioridade que alguns atribuem a uma ação multilateral nessa área,

[502] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *Discursos e palestras – 1986*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1987. pp. 111-114.

respeite, integralmente, a posição daqueles que, como o Brasil, rejeitam a inclusão de serviços numa rodada sobre bens no âmbito do GATT. Estamos dispostos a nos empenhar pelo êxito desta conferência de Punta del Este. Estamos dispostos a viabilizar uma nova rodada de negociações comerciais. Nossa tarefa será significativa se conseguirmos embarcar num esforço genuíno de cooperação internacional e de soerguimento do multilateralismo. Para que nossas deliberações tenham efeito duradouro, devemos, pela rejeição dos equívocos do passado, construir um sistema comercial mais justo, inspirado nos melhores ideais da cooperação e da convivência internacionais."

A Secretaria de Estado anunciou a todas as missões diplomáticas o lançamento da Rodada Uruguai[503]:

"Encerrou-se com êxito a reunião ministerial de Punta del Este: foi lançada uma nova rodada de Negociações Comerciais Multilaterais (NCM's), cuja duração prevista é de quatro anos.
As NCM's compreenderão negociações sobre o comércio de bens, dentro do âmbito do GATT, e negociações sobre o comércio de serviços, fora do âmbito do GATT. Embora as negociações sobre os dois setores ocorram paralelamente e com o apoio do Secretariado do GATT, preservou-se, como desejavam Brasil, Índia e mais alguns países em desenvolvimento, a independência jurídica entre os dois processos negociadores. Preservou-se também a estrutura legal do Acordo Geral, ao não violentá-lo com a inclusão de serviços, tema fora de sua alçada , sem seguir os trâmites previstos no próprio texto do acordo para sua modificação pelas partes contratantes. As dificuldades para se lançar uma rodada de negociações com uma parte dentro do GATT e outra fora terminaram por ser contornadas por uma solução institucional."

O Chanceler Abreu Sodré, em suas memórias, registra ainda sua participação em Punta del Este, na qualidade de Chefe da Delegação brasileira, no lançamento da Rodada Uruguai[504]:

---

[503] Circular Telegráfica, nº 14.493, de 25/09/1986.
[504] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *No Espelho do Tempo: meio século de política*. São Paulo, Best Seller. 1995, pp. 329.

"Essa histórica reunião marcou a emergência dos chamados 'novos temas' na agenda das negociações comerciais multilaterais: serviços, agricultura, propriedade intelectual etc."

Fato marcante para a atuação brasileira no GATT foi a criação do Grupo de Cairns, em agosto de 1986. Por iniciativa australiana, reuniram-se os principais países, tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento, que tinham na produção e exportação de produtos agropecuários uma forte base econômica. Esses países, entre os quais o Brasil, encontraram a oportunidade de estabelecer um foro para o debate e para a concertação de seus interesses no avanço da inclusão dos temas relativos à agricultura nas negociações da Rodada Urugaui[505].

A formulação das diretrizes de política comercial do País fora tradicionalmente terreno de competência do Itamaraty. Essa estruturação interna foi mantida durante a presidência Sarney. O Ministério das Relações Exteriores valeu-se, contudo, dos novos ares de abertura, proporcionados pela redemocratização, para auscultar de forma mais direta o cada vez maior número de participantes engajados no debate da inserção internacional brasileira. A crescente complexidade da economia brasileira aumentava dia a dia a parcela de interessados na condução dos temas comerciais, da mesma forma por que exigia uma coordenação mais estreita entre os diversos órgãos do governo. A Chancelaria valeu-se da experiência acumulada por seu Secretário-Geral na modernização da máquina de promoção comercial do País, em parceria com o empresariado nacional, para ampliar os contatos com os representantes dos setores econômicos nacionais afetos à política externa. O Embaixador Flecha de Lima acumulou suas atribuições tradicionais de Secretário-Geral das Relações Exteriores com as de um virtual "Ministro de Comércio Exterior" e participou das reuniões ministeriais do GATT como plenipotenciário *ad hoc* do Governo brasileiro[506].

---

[505] Informações adicionais sobre o Grupo de Cairns podem ser encontradas no sítio da internet www.cairnsgroup.org/, acessado em 12 de janeiro de 2008.

[506] Vide FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso. *Caminhos Diplomáticos:. 10 anos de agenda internacional*. Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves, 1997. pp. 140. A título de exemplo, cabe registrar o teor da Circular Telegráfica nº 16.512, de 22/09/1988, para a Delegação em Genebra e a Embaixada em Islamabad: "Foi publicada no Diário Oficial de 15/9 a designação do Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima como Enviado Especial do Presidente da República à Reunião Informal de Islamabad".

No início de dezembro de 1988, foi realizada em Montreal a Reunião Ministerial do Comitê de Negociações Comerciais da Rodada Uruguai, denominada "*Mid-Term Review*". Com uma delegação presidida pelo Embaixador Flecha de Lima, o Brasil participou daquela reunião, que tinha por objetivo passar em revista o andamento dos trabalhos nos quinze grupos negociadores, decorrida metade do prazo de quatro anos previsto para sua duração. Esperavam-se também definições e orientações para o restante da Rodada[507].

Segundo o expediente que transmitiu os resultados do encontro de Montreal[508] "há que registrar uma certa insatisfação com a ausência de resultados substantivos em certas áreas e com a falta de empenho de alguns participantes no esforço de fortalecimento do sistema de comércio multilateral. No entanto, deve-se destacar como fato positivo de grande relevância a atuação decisiva e coordenada do Brasil e de seus parceiros latino-americanos na defesa de seus interesses."

O impasse centrou-se nas dificuldades de atingir consenso nas negociações sobre agricultura, principalmente em função da intransigência dos EUA e da Comunidade Econômica Européia[509], numa antecipação dos problemas que persistem na área comercial multilateral até os dias de hoje.

Assim sendo, a Nova República, na defesa dos interesses do Brasil como país em desenvolvimento, teria seguido linhas da política exterior brasileira que haviam sido estabelecidas em governos anteriores. Soube, contudo, identificar as mudanças nos quadros interno e externo que lhe possibilitavam ajustar sua diplomacia comercial de modo a preservar o sistema multilateral ao mesmo tempo em que adotava posição construtiva na incorporação de novos temas ao debate internacional.

O Brasil é membro original das duas outras instituições nascidas em Bretton Woods, que, juntamente com o GATT, formam o tripé do sistema econômico, financeiro e comercial internacional: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução de Desenvolvimento (BIRD), mais conhecido como Banco Mundial. Diferentemente do GATT, os países-membros têm ali sua participação no processo decisório limitada ao peso de suas contribuições aos fundos financeiros constitutivos, razão pela qual é restrita a contribuição brasileira na

[507] Depoimento do Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima ao autor, em novembro de 2006
[508] Vide Circular Postal nº 9.496, de 08/02/1989.
[509] Depoimento do Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima ao autor, em novembro de 2006.

determinação das políticas seguidas por essas organizações. Pelas mesmas razões, o peso do voto dos EUA e dos demais países desenvolvidos, tanto no Fundo como no Banco Mundial, prevalece sobre o dos países em desenvolvimento e fazem com que as políticas conduzidas nesses foros estejam alinhadas com as políticas financeiras internacionais das economias desenvolvidas.

Durante o governo Sarney, o Brasil teve seu relacionamento com os dois, principalmente com o FMI, pautado por um diálogo conflitivo em razão dos constrangimentos provocados pelo endividamento externo. Como analisado em maior detalhe no capítulo anterior, por duas vezes o país suspendeu seus compromissos financeiros com o Fundo: a primeira, em 1987, de forma confrontacionista, com uma moratória que apesar de ter origens nas dificuldades de caixa para o governo quitar seus débitos, foi anunciada com propósitos políticos e midiáticos; a segunda, em 1988, pelas mesmas razões, feita, contudo, de forma negociada com o FMI.

III. 2. Os Foros Regionais

Tal como se procedeu no tratamento dos foros globais, aqui também fez-se necessário reduzir consideravelmente o número de mecanismos e organismos regionais a serem considerados para efeitos de análise da ação diplomática multilateral do Governo Sarney. Foram assim selecionados a OEA; o Grupo de Contadora, o Grupo de Apoio a Contadora e o (seu sucessor) Grupo do Rio; o Tratado dos Países da Bacia do Prata (TPBP); o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), e o Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP). Para simplificar a distribuição das matérias expostas, optou-se por colocar no final deste sub-capítulo os chamados "novos temas" da agenda global, aqui limitados a direitos humanos e meio ambiente.

III. 2. 1. Organização dos Estados Americanos (OEA)

A Organização dos Estados Americanos (OEA) foi criada no dia 30 de abril de 1948, com a subscrição por 21 países de sua Carta constitutiva[510].

[510] Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Sítio na internet www.oas.org/key%5Fissues/por/KeyIssue_Detail.asp?kis_sec=17, acessado em 23 de junho de 2007.

O Brasil é membro fundador da OEA e nela participou de forma ativa desde o sua origem. Muito antes da posse do Presidente Sarney, a Organização vinha demonstrando sérias e profundas dificuldades para lidar de forma eficaz com o crescente número de conflitos que eclodiam entre muitos de seus países-membros. Essa deficiência, somada à inviabilidade prática de uma imediata e ampla reforma do organismo, levaram à busca de mecanismos paralelos que possam dar resposta mais ágil e produtiva às principais questões.

A crise mais grave que a Organização teve de enfrentar no período correspondente à Nova República estava centrada nos acontecimentos que vinham ocorrendo na América Central desde a década de 1970, envolvendo sobretudo a Nicarágua, desde a instalação do governo sandinista chefiado por Daniel Ortega, e El Salvador, onde um movimento de guerrilha tentava derrubar o governo eleito. Nesses embates havia ainda o envolvimento direto dos EUA, que apoiavam o governo salvadorenho, e de Cuba, que tinha nas autoridades de Manágua aliados ideológicos importantes. Esse conflito regional alimentava o antagonismo entre os EUA e Cuba: insinuava a possibilidade de o conflito Leste-Oeste vir a ser internalizado no espaço hemisférico e de sobrepor-se às lógicas internas próprias que embasavam os casos de El Salvador e Nicarágua. A crise chegou à beira de uma intervenção armada norte-americana com a eleição de Ronald Reagan para a Casa Branca que relançou a estratégia de "retomada" das áreas de influência perdidas em gestões anteriores[511].

A preocupação central dos países latino-americanos era limitar as intervenções norte-americana e cubana: tinham elas o potencial de deflagrar crise de proporções imprevisíveis, que poderia resvalar para o restante da região e inviabilizar as democracias que renasciam no hemisfério.

Os EUA tinham assento na OEA desde sua criação e a atuação norte-americana na Organização estava alinhada com a política bilateral que Washington conduzia em suas relações com cada país da região. Assim, as iniciativas de buscar uma solução pacífica para a questão eram sistematicamente objeto de bloqueio norte-americano, com a consequente e clara paralisação da Organização.

Para contornar esse obstáculo a todos sensível, alguns países conceberam a formação de um grupo à margem da OEA, que favorecesse um espaço

---

[511] Vide PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A Política Externa dos Estados Unidos*. Porto Alegre, UFRGS, 2003. pp 231-236.

alternativo para o tratamento da questão com condições efetivas para fazer avançar as negociações. Essa é a origem do Grupo de Contadora e, posteriormente, do Grupo de Apoio a Contadora, que, ainda na gestão do Presidente José Sarney, seriam fundidos no Grupo do Rio.

No governo anterior, o Brasil se mantivera reticente quanto à iniciativa concretizada no Grupo de Contadora. Argentina e Uruguai, por meio de seus Chanceleres Dante Caputo e Enrique Iglesias, empenhavam-se em gestões que visavam a permitir uma participação direta das repúblicas sul-americanas recém redemocratizadas no encaminhamento da crise da América Central. Tais gestões culminaram nas conversações mantidas em Lima, em 1985, quando das cerimônias da posse do Presidente do Peru, das quais surgiu o Grupo de Apoio a Contadora, formado por Argentina, Brasil, Peru e Uruguai, como se verá mais adiante.

Cabe assinalar que a participação no agrupamento alternativo não reduziu a atuação brasileira na OEA. Quando se iniciou o Governo Sarney, o cargo de Secretário-Geral da OEA (SGOEA) já era exercido, desde o ano anterior, pelo Embaixador João Clemente Baena Soares[512]. A eleição para o cargo de Secretário-Geral da Organização tivera de ser antecipada, pois o argentino Alejandro Orfila, então no cargo, pedira sua saída um ano antes de expirar seu segundo mandato[513]. As palavras do Embaixador Baena Soares são exemplificativas das intenções brasileiras[514]:

> *"Guerreiro no Ministério e eu na Secretaria-Geral sempre achamos que tínhamos de fazer alguma coisa para empurrar o maior número*

---

[512] O Embaixador Baena Soares ocupou esse cargo por dois mandatos sucessivos, de 1984 a 1994. (É proibida segunda reeleição). A Organização teve, desde sua criação os seguintes Secretários-Gerais: Alberto Lleras Camargo (Colômbia) 1948-1954; Carlos Dávila Espinoza (Chile) 1954-1955; José A. Mora (Uruguai) 1956-1968; Galo Plaza Lasso (Equador) 1968-1975; Alejandro Orfila (Argentina) 1975-1984; João Clemente Baena Soares (Brasil) 1984-1994; César Gaviria (Colômbia) 1994-2004; Miguel Ángel Rodríguez (Costa Rica) setembro-outubro 2004; Luigi R. Einaudi (EUA) Secretário-Geral Interino, outubro 2004 a maio de 2005 e José Miguel Insulza (Chile) Secretário-Geral, maio de 2005. Dados extraídos do sítio da OEA na internet: www.oas.org/key%5Fissues/por/KeyIssue_Detail.asp?kis_sec=17, acessado em 23 de junho de 2007.

[513] A eleição foi realizada em março de 1984, em uma Assembléia Geral Extraordinária. O candidato brasileiro concorreu contra um peruano, um paraguaio e um barbadiano, que terminaram por retirar suas candidaturas. Vide BAENA SOARES, João Clemente. *Sem medo da diplomacia – depoimento ao CPDOC*. Rio de Janeiro, FGV, 2006. pp. 62.

[514] Vide BAENA SOARES, João Clemente. *Sem medo da diplomacia – depoimento ao CPDOC*. Rio de Janeiro, FGV, 2006. pp. 61.

possível de brasileiros para os organismos internacionais em postos de chefia. Em postos que dependiam de concurso tínhamos alguns, mas em postos de expressão política não tínhamos ninguém. Essa nossa preocupação foi levada ao Presidente Figueiredo, que aceitou a posição do Guerreiro. Eu me lembro de que estávamos conversando sobre isso, quando Orfila renunciou e precipitou o processo. Guerreiro achou que tínhamos que procurar alguém, e eu disse: 'Guerreiro, não vamos procurar ninguém. Eu estou aqui, eu vou.' "

Ainda que limitada pelas restrições impostas pelo governo dos EUA a seus trabalhos, a OEA teve participação na gestão da crise centro-americana e em outros assuntos de interesse[515]. O Brasil apoiou as iniciativas do Secretário-Geral da Organização para incluir modificações no texto da Carta. Em dezembro de 1985, em Assembleia Geral Extraordinária realizada na cidade colombiana de Cartagena de Índias, aprovou-se reforma da Carta, em que se incorporaram novos conceitos, com os quais se fortaleceu a capacidade de atuação da Organização. Foram revigorados os princípios de democracia representativa e pluralismo ideológico, foi acrescentado o conceito de desenvolvimento integral, foram concedidos ao Secretário-Geral poderes para participar com voz em todas as reuniões da Organização e chamar a atenção do Conselho Permanente para qualquer assunto que, a seu juízo, pudesse vir a afetar a paz, a segurança do Continente e o desenvolvimento dos estados-membros. O Embaixador Baena Soares ressalta a importância do novo caráter político que a reforma atribuiu ao Secretário-Geral e a importância prática de incluir o conceito de desenvolvimento dos estados-membros na esfera temática que ele poderia elevar ao Conselho Permanente[516]:

---

[515] "O XIV Período Extraordinário de Sessões da Assembléia Geral da OEA, celebrado em Cartagena de Índias, Colômbia, de 2 a 4 de dezembro de 1985, realizou-se num ambiente de crise do Sistema Interamericano, decorrente, sobretudo, da incapacidade de atuação demonstrada por ocasião dos conflitos regionais como a guerra pelas Ilhas Malvinas, a invasão de Granada e o conflito centro-americano". Vide MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório 1985*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1986. pp. 29.

[516] A reforma de 1985 foi a segunda feita pela Organização de seu texto constitucional desde sua criação em 1948. A anterior e primeira modificação havia sido realizada em 1967, em reunião na cidade de Buenos Aires. Vide BAENA SOARES, João Clemente. *Sem medo da diplomacia – depoimento ao CPDOC*. Rio de Janeiro, FGV, 2006. pp. 67.

"A mudança principal foi reconhecer o secretário-geral como uma figura política (...) Na reforma de Cartagena, isso emergiu num artigo específico que diz que o secretário-geral da OEA pode levar ao conhecimento de todos qualquer ameaça à paz e à segurança do continente ou ao desenvolvimento econômico dos Estados-membros. As atribuições indicadas nesse adendo diferem das do secretário-geral das Nações Unidas, que só pode levar ao Conselho de Segurança e à Assembleia ameaças à paz e à segurança. Depois vinham as modificações que levaram à reafirmação da democracia como base e objetivo da Organização. Talvez pudéssemos acrescentar que houve um fortalecimento do Conselho Permanente nessa reforma."

O Brasil deu contribuição e apoio contínuos para que a Organização fosse fortalecida institucionalmente. O Chanceler Olavo Setúbal, em depoimento na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, já afirmava em 1985[517]:

"O curso de integração real da América Latina é ainda incipiente e, em muitos aspectos, superficial. Devemos repensar com realismo a OEA, particularmente quanto aos seus instrumentos de superação de crises sócio-econômicas e à sua situação como foro de cooperação para o desenvolvimento."

Olavo Setúbal presidiu a delegação brasileira à XIV Assembleia Geral Extraordinária da OEA, realizada em Cartagena de Índias, em dezembro de 1985. No discurso que então pronunciou, centrou suas palavras no apoio brasileiro aos esforços do Grupo de Contadora, na busca de uma solução pacífica para o conflito centro-americano e na importância atribuída pelo País ao tema dos direitos humanos e à reforma da Organização[518]. Quanto à questão específica da reforma da Carta, suas palavras são exemplificativas:

---

[517] Vide SETÚBAL. Olavo Egydio. *Diplomacia de Resultados:.a gestão de Olavo Setúbal no Itamaraty*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1986. pp. 31.

[518] Vide SETÚBAL. Olavo Egydio. *Diplomacia de Resultados: a gestão de Olavo Setúbal no Itamaraty*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1986. pp. 76-77.

"Ao considerar a questão de sua reforma, procuramos adotar um enfoque que se concentrasse nas questões prioritárias da valorização da Organziação, como foro político-diplomático, na dinamização de suas atividades e na simplificação e racionalização de seus procedimentos.
Inspirado por esses objetivos e beneficiado por importantes contribuições de outros Estados-Membros, o Brasil apresentou ao Conselho Permanente proposta de reforma em que procurou conjugar o realismo à brevidade. Essa proposta não tem outros méritos senão o de procurar selecionar, entre todas as valiosas sugestões apresentadas, aquelas que recolheram maior número de apoios e se dirigem aos problemas mais prementes. Como tal creio que se recomenda à consideração dos colegas aqui reunidos.
Desejo expressar nosso agradecimento ao Secretário-Geral da OEA, Embaixador Baena Soares, pelo apoio que vem prestando a todos aqueles que participam desse esforço pelo aprimoramento do Sistema Interamericano. Sua fidelidade e devoção a esta causa comum constituem fonte de encorajamento para todos nós."

O Chanceler Abreu Sodré registra em suas memórias[519] que:

"(...) dois assuntos ocuparam insistentemente o pensamento dos membros da OEA: a situação das Malvinas e a paz na América Central. Participei das Assembleias ordinárias e extraordinárias realizadas na sede da organização em Washington, na Guatemala e em El Salvador."

Em sua intervenção por ocasião da XVI Período Ordinário de Sessões da Assembleia-Geral da OEA (AGOEA), na Guatemala, em novembro de 1986, o Chanceler Abreu Sodré confirma a estratégia de rechaço da incorporação de

[519] O Chanceler refere-se ao XVII Período de Sessões Ordinárias da Assembléia Geral, realizado de 9 a 14 de novembro de 1987, em Washington; ao XVIII Período de Sessões Ordinárias da Assembléia Geral, realizado de 14 a 19 de novembro de 1988, em San Salvador, e ao XVIX Período de Sessões Ordinárias da Assembléia Geral, realizado em novembro de 1989, na Cidade da Guatemala. Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *No Espelho do Tempo: meio século de política*. São Paulo, Best Seller, 1995. pp. 325.

conflitos exógenos à questão centro-americana e a importância de sua solução pacífica para a integridade do Sistema Interamericano[520]:

"Graves ameaças continuam a pairar sobre a América Central, pondo em risco os princípios de paz e cooperação que presidem a convivência interamericana. Na realidade, este é o resultado de uma longa e conturbada história de crises e de instabilidade política, econômica e social, que vem impedindo os povos centro-americanos de concretizar os seus ideais de progresso, bem-estar e convivência pacífica. Na evolução política da América Central, suas dificuldades estruturais têm sido agravadas pela interveniência de fatores exógenos, que criam empecilhos a soluções livremente acordadas para os problemas da região, segundo os interesses dos países que a integram.
O futuro do sistema interamericano em muito depende da paz e da estabilidade na América Central. Este objetivo só poderá ser alcançado através do respeito às normas básicas que regem a nossa organização, em particular os princípios de não-intervenção, da autodeterminação dos povos, da igualdade soberana dos estados e da solução pacífica das controvérsias."

Quanto à questão das Malvinas acrescenta o Chanceler:

"A Organização dos Estados Americanos já teve a oportunidade de pronunciar-se, em ocasiões anteriores, sobre a questão das Ilhas Malvinas. A presente Assembleia-Geral tem diante de si um fato novo: a declaração, pelo Governo do Reino Unido, de uma jurisdição marítima de até 200 milhas em torno das Malvinas e a consequente criação de uma zona de conservação e administração de pesca, com raio de geralmente 150 milhas, dentro desse perímetro."

A preocupação brasileira com a crise centro-americana foi permanente ao longo do Governo Sarney e pode ser melhor avaliada pela atuação do

[520] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *Discursos e palestras – 1986*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1987. pp 157-161. A intervenção do Chanceler Abreu Sodré na XVII Sessão Ordinária da AGOEA, realizada em dezembro de 1987, em Washington, foi transmitida às missões diplomáticas brasileiras pela Circular Postal nº 9.169, de 02/12/1987.

País nos mecanismos específicos estabelecidos para acompanhar a situação do conflito.

Outro tema que engajou o Brasil na OEA foi a reeleição do Secretário-Geral da Organização. Em junho de 1989 expiraria o mandato do Embaixador Baena Soares. O Brasil não mediu esforços para mantê-lo à frente da Organização, por temer que o trabalho de fortalecimento da Organização e o papel por ela desempenhado na questão centro-americana pudesse vir a enfraquecer-se sob a condução de eventual candidato sujeito à maior influência norte-americana. O expediente enviado pela Secretaria de Estado às Embaixadas do Brasil junto aos governos dos Estados-Membros da OEA informa da decisão do Governo brasileiro de apresentar o nome do Embaixador Baena Soares para novo mandato no cargo de Secretário-Geral da Organização e solicita-lhes sondar a reação de cada Chancelaria sobre essa intenção, antes de formalizar a candidatura[521]. A antecipação do Governo brasileiro em tratar do tema, quase quinze meses antes da eleição, prenuncia acertadamente o temor com a reeleição de Baena Soares, como fica evidenciado pelas palavras do próprio Embaixador[522]:

> *"Depois, quando fui reeleito, em 1989, eles (os EUA) trabalharam contra mim (...) O secretário-geral sempre foi escolhido entre países de menor expressão de poder."*

A iniciativa brasileira foi bem sucedida: o governo norte-americano junta-se a todos os demais países-membros da Organização nos últimos momentos da eleição, possibilitando assim a unanimidade. O Chanceler Abreu Sodré por ocasião de sua intervenção na XVIII AGOEA, em São Salvador, em 14 de novembro de 1988, refere-se à questão[523]:

> *"Renova-se hoje, com a recondução do Embaixador Baena Soares ao cargo máximo da OEA, o espírito de solidariedade hemisférica*

---

[521] Vide Circular Telegráfica nº 15.975, de 23/02/1988. Para as Embaixadas junto aos países-membros do Grupo do Rio foi expedida a Circular telegráfica nº 15.974, da mesma data, que anuncia que gestões no mesmo sentido seriam realizadas pelo próprio Chanceler brasileiro junto a seus colegas na Reunião do Grupo dos Oito em Cartagena, em 26 de fevereiro de 1988.
[522] Vide BAENA SOARES, João Clemente. *Sem medo da diplomacia – depoimento ao CPDOC*. Rio de Janeiro, FGV, 2006. pp. 63.
[523] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *Discursos e palestras – 1986*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1987. pp. 153.

que presidiu sua primeira eleição, também por unanimidade, no início de 1984. Era claro, naquela ocasião, o vínculo entre o processo de escolha de um novo Secretário-Geral e o propósito de reativar e fortalecer a OEA, propósito que reafirmamos no ano seguinte em Cartagena, ao aprovar o Protocolo de Reforma da Carta da Organização."

É possível apontar que a atuação diplomática brasileira na OEA, entre 1985 e 1990, estava alinhada com os princípios e diretrizes seguidas pelo País, já observados no âmbito da ONU: uma participação com perfil mais robustecido, especialmente nos esforços para vertebrar a instituição de forma concreta, e no engajamento mais aberto, tanto em temas que permaneciam na agenda, como o caso da América Central, quanto na questão de direitos humanos, com a adesão ao Pacto de São José, de que se tratará mais adiante.

III. 2. 2. Grupo de Contadora, Grupo de Apoio a Contadora e Grupo do Rio

A crise na América Central é o rótulo genérico que, na verdade, cobre uma série de conflitos que irromperam no istmo centro-americano a partir da segunda metade da década de 1970. Ela pode ser vista como decorrência dos problemas econômicos, advindos da deterioração do ambiente internacional, que agravaram os desequilíbrios sócio-econômicos já existentes nos países da região. Dos cinco países que até 1838, quando se tornaram individualmente independentes[524], constituíam as Províncias Unidas da América Central, a crise do quarto final do século XX assolou de forma mais intensa a Nicarágua, El Salvador e Guatemala, onde assumiu características de insurgência armada contra os governos estabelecidos. Na Nicarágua, em 1979, o Presidente Anastásio Somoza Debayle é deposto por um movimento encabeçado pela Frente Sandinista de Liberación Nacional. O país passa a

---

[524] Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua formaram parte da Capitania Geral da Guatemala durante a colonização espanhola e, após a independência, em 1823, constituíram as Províncias Unidas da América Central, dissolvida em 1838, quando os cinco países transformaram-se em estados soberanos. Vide PORTO E SANTOS, Antonino Marques. *A crise centro-americana e sua evolução, entre 1985 e 1990. O caso da Nicarágua. Os Grupos de Contadora e de Apoio; a participação brasileira*. XXIV Curso de Altos Estudos 1992. Brasília, Instituto Rio Branco, 1992, pp. 07.

ser governado por uma *Junta Nacional de Reconstrucción* até a eleição de Daniel Ortega como presidente, em 1984. O país vai derivando para a esquerda do espectro político e a situação se radicaliza com o aparecimento de um movimento contra-revolucionário – os "*contras*" – financiado pelos EUA, com bases em Honduras. Na Guatemala e em El Salvador os movimentos insurgentes não conseguem chegar ao poder e permanecem, ainda que numa forma mais virulenta no segundo país do que no primeiro, como uma contestação armada endêmica.

Com a chegada de Ronald Reagan à Casa Branca, a política norte-americana para a região sofre uma reviravolta e passa a apoiar abertamente os movimentos contra-revolucionários. Reagan acreditava que os EUA haviam aberto mão de suas posições nas Américas e era chegado o momento de recuperá-las[525]. O embate com os interesses cubanos era inevitável e abria-se uma brecha para a incorporação da questão centro-americana no conflito Leste-Oeste, revigorado pela nova administração norte-americana.

Em janeiro de 1983, os governos da Colômbia, México, Panamá e Venezuela resolveram empreender ação conjunta para promover a paz na América Central[526] e tentar evitar ingerências exógenas em questões cujas raízes eram locais e respondiam, em primeiro lugar, a uma lógica de embate político doméstico. A primeira reunião do grupo se realizou, naquele mesmo ano, na ilha de Contadora, no Panamá, da qual adotou o nome. Na ocasião, através de um comunicado conjunto, divulga-se a formação do "Grupo de Contadora". Em setembro de 1983, os chanceleres do Grupo, reunidos no Panamá com seus congêneres dos cinco países do istmo, propõem o "Documento de 21 Pontos Básicos para a Pacificação da América Central", que contém um esquema pormenorizado de compromissos para se chegar à paz, à democratização, à segurança regional e à cooperação econômica. A aceitação do "Documento de Objetivos" (como passou a ser conhecido) foi passo importante para a legitimação de Contadora como instância de intermediação.

---

[525] Vide PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A Política Externa dos Estados Unidos*. Porto Alegre, UFRGS, 2003. pp. 231.

[526] Ante o risco de desestabilização da região, o Primeiro-Ministro sueco Olof Palme e os ganhadores de prêmios Nobel Gabriel García Márquez, Alfonso García Robles e Alva Myrdal apelaram aos Presidentes daqueles quatro países para que atuassem como mediadores. Vide PORTO E SANTOS, Antonino Marques. *A crise centro-americana e sua evolução, entre 1985 e 1990. O caso da Nicarágua. Os Grupos de Contadora e de Apoio; a participação brasileira*. XXIV Curso de Altos Estudos 1992. Brasília, Instituto Rio Branco, 1992, pp. 07.

Em outubro daquele ano, os EUA invadem a ilha de Granada[527], ação que, além de atingir os objetivos específicos norte-americanos contra um governo que, na percepção de Washington, se aproximara demais de Cuba e Moscou, indiretamente demonstrava a disposição da Casa Branca para escalar sua participação na América Central no terreno militar. No final de abril de 1984, são divulgadas informações que comprovavam a iniciativa dos EUA de minar os portos nicaraguenses. A Nicarágua reage com recurso à Corte Internacional de Justiça, na Haia. Em junho, ao final de reunião entre os chanceleres de Contadora e dos cinco países da América Central, é divulgada a Ata de Contadora. O documento buscava equilibrar garantias entre os países envolvidos – basicamente a Nicarágua, de um lado e, de outro, El Salvador, Honduras e Guatemala, cujos governos agiam em estreita coordenação com Washington. O documento não tem uma acolhida favorável pelos principais interessados.

No início de 1985, o Presidente Daniel Ortega viaja a Moscou, onde recebe a garantia de suprimento do petróleo necessário ao consumo do país. Os EUA anunciam um embargo econômico à Nicarágua.

O Brasil, desde o início da crise centro-americana até a inauguração da Nova República, manteve-se distanciado do contencioso. No trecho de seu livro de memórias, ao comentar a deposição de Somoza, o Chanceler Guerreiro é claro[528]:

> *"Levada a situação a debate no Conselho da Organização dos Estados Americanos, foi convocada uma reunião de consulta dos chanceleres do continente. Não fui. Não achava que devíamos assumir papel de protagonistas. Acompanhei, entretanto, minuciosamente as negociações para formular a resolução."*

---

[527] A invasão de Granada foi uma ação militar dos EUA que contou com o apoio da Organização dos Estados do Caribe Oriental. A ação, denominada "*Operation Urgent Fury*", começou em 25 de outubro de 1983 e foi encerrada em dezembro do mesmo ano. Seu principal objetivo foi retirar do poder o Presidente Maurice Bishop, que havia possibilitado o grande aumento da influência cubana na ilha, inclusive com a construção, por engenheiros militares cubanos, de um aeroporto com capacidade para utilização por aeronaves de combate. Havia na ilha aproximadamente 1.000 estudantes de medicina norte-americanos e a defesa de sua integridade foi a razão oficial para a operação. Sítio da internet navsci.berkeley.edu/ma154/onlinereading/4.17reading1.pdf, acessado em 20 de dezembro de 2007.

[528] Vide GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um Empregado do Itamaraty.* Rio de Janeiro, Siciliano, 1992, pp. 136.

Mais à frente, ao analisar a posição brasileira, conclui[529]:

"O caso Nicarágua foi um exemplo em que fomos acusados, sem uso da expressão, de uma política 'prescindente', de equivocado não-envolvimento (...). Em primeiro lugar, a América Central não é a nossa fronteira norte; é a fronteira sul dos Estados Unidos e México (...) Em segundo lugar, não tínhamos uma posição na sub-região que nos permitisse influência e o desempenho de um papel próprio. Teríamos de seguir uma ou outra tendência, cada qual com estranhos patronos (...) Se quiserem, aí tínhamos uma política 'prescindente', que era o que nos convinha. Não tínhamos por que procurar sarna para nos coçar."

Em julho de 1985, os Chanceleres do Brasil, Argentina e Uruguai encontram-se em Lima para as solenidades de posse do Presidente Alan García. Das conversações entre os três e seu anfitrião sobre as dificuldades que vinha encontrando o Grupo de Contadora, fica decidida, no dia 29, a criação do Grupo de Apoio a Contadora. A iniciativa teria resultado do convite dos Chanceleres da Argentina e do Uruguai ao Chanceler brasileiro para que as renascentes democracias sul-americanas viessem a ter envolvimento maior no esforço latino-americano de paz desenvolvido pelo Grupo de Contadora[530]. Era natural que nossos dois vizinhos ao sul, com democracias reinauguradas há mais tempo do que a brasileira, tivessem essa iniciativa. Era igualmente natural que o Brasil, mercê de suas novas credenciais democráticas, realinhasse sua postura frente à questão. Importante ainda é frisar que o Chanceler Setúbal assumiu a responsabilidade de seu aval à ideia, para depois dar conhecimento ao Presidente Sarney. O Presidente viu na criação do Grupo de Apoio uma importante fonte de irradiação democrática de apoio às soluções pacíficas na região, política que já advogava no Senado Federal antes mesmo de assumir a Presidência da República[531].

---

[529] Vide GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um Empregado do Itamaraty.* Rio de Janeiro, Siciliano, 1992, pp. 139.
[530] Vide PORTO E SANTOS, Antonino Marques. *A crise centro-americana e sua evolução, entre 1985 e 1990. O caso da Nicarágua. Os Grupos de Contadora e de Apoio; a participação brasileira*. XXIV Curso de Altos Estudos 1992. Brasília, Instituto Rio Branco, 1992, pp. 137-138.
[531] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

As palavras do Chanceler Olavo Setúbal por ocasião da XIV AGOEA, em Cartagena das Índias, em dezembro de 1985, foram contundentes[532]:

> *"Muito se tem dito sobre a omissão desta organização diante da presente crise centro-americana. Creio, porém, que somente uma concepção estrita do que seja o sistema interamericano e do que deve ser a solidariedade continental justificaria uma crítica contundente. Ao contrário, creio válido afirmar que o esforço incansavelmente desenvolvido pelo Grupo de Contadora inscreve-se no quadro das soluções pacíficas de controvérsias, previstas no capítulo 5 da Carta da OEA, e representa manifestação concreta da operatividade dos princípios que orientam a organização. Foi a partir desse enfoque que o Brasil formalizou seu permanente respaldo à ação de Contadora, ao unir-se à Argentina, Peru, e Uruguai com o fito de intensificar o apoio àquele grupo. Contadora e seu grupo de apoio são exemplos marcantes da validade do sistema interamericano, da importância de seus princípios, da elevação de seus ideais."*

A decisão brasileira de aproximar-se do processo de paz, através da conformação do Grupo de Apoio, derivava de interesse mais direto pela situação na América Central. Ademais, evidenciava a renovação da crença das autoridades brasileiras no diálogo plurilateral como instrumento valioso para a consecução pacífica de resultados e, principalmente, na coordenação de posições dos governos latino-americanos na busca de soluções para seu desenvolvimento. Tratava-se de reflexo das credenciais democráticas que o País assumira e de inflexão perceptível tanto na formulação como na implementação da política externa brasileira, que iria ampliar a consolidação do diálogo entre democracias no âmbito regional.

O Chanceler Setúbal, em discurso pronunciado por ocasião da Abertura da Reunião de Chanceleres do Grupo de Apoio, em Carabadella, em janeiro de 1986, explicita a decisão brasileira[533]:

---

[532] Vide SETÚBAL. Olavo Egydio. *Diplomacia de Resultados: a gestão de Olavo Setúbal no Itamaraty*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1986. pp. 76.
[533] Vide SETÚBAL. Olavo Egydio. *Diplomacia de Resultados: a gestão de Olavo Setúbal no Itamaraty*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1986. pp. 91-93.

"Não podemos deixar de reconhecer que o Grupo de Apoio nasceu como decorrência das profundas transformações internas em nossos países e de uma feliz simultaneidade na consolidação de nossas instituições democráticas. Tornou-se quase imperativo o apoio a todas as ações que visem a preservar valores em que acreditamos e a defender uma solução latino-americana para a crise da América Central. Estava também presente em nossos espíritos uma inquestionável solidariedade aos países-irmãos da América Central e um claro interesse nacional em manter a unidade política interna, que, sem dúvida, seria afetada por um desfecho violento da crise."

Em sua intervenção na abertura dos trabalhos da AGNU em 1986, o Chanceler Abreu Sodré refere-se ao Grupo de Apoio[534]:

"Na América Central, o agravamento de problemas econômicos e sociais de natureza estrutural continua a somar-se à persistência de um clima de tensão, acirrado pela confrontação ideológica. O Brasil mantém-se firmemente persuadido de que só dentro do respeito aos princípios da não-intervenção e da autodeterminação dos povos, em clima de diálogo e compreensão mútua, poderá ser alcançada uma solução duradoura para o conflito. Com essa convicção, meu país tem procurado colaborar para o entendimento, por meio de sua participação no grupo de apoio ao processo de Contadora."

A crise centro-americana continuaria na agenda da diplomacia brasileira no seio das articulações do Grupo de Contadora e do de Apoio[535], mas irá, com os encontros de Esquípulas[536], do Plano Arias[537] e, finalmente, de

---

[534] Vide SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (Org.). *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas. 1946-1995.* Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1995. pp. 464.
[535] Prova disso é o intenso tráfego telegráfico sobre a questão entre a Secretaria de Estado e as diversas missões no exterior, cujos pormenores ficam além do escopo deste trabalho.
[536] Reunião dos cinco presidentes centro-americanos em Esquípulas, na Guatemala, entre 25 e 26 de maio de 1986.
[537] Resultante da reunião entre os presidentes da Costa Rica, Honduras, Guatemala e El Salvador, em 15 de fevereiro de 1987.

Esquípulas II[538], gradativamente passar a ser conduzida pelos próprios cinco países diretamente interessados da região[539]. Os procedimentos dos Grupos de Contadora e de Apoio passaram ainda por coordenação e envolvimento direto do Secretário-Geral das Nações Unidas e seu congênere da OEA, bem como por iniciativas diretas com os EUA e os países-membros da CEE[540].

A experiência de participação do Brasil no Grupo de Apoio a Contadora fez o novo Governo vislumbrar a possibilidade de estabelecimento de uma articulação com geometria mais ampla do que os espaços subregionais já existentes, para a criação de um novo palco de diálogo com faceta mais latino-americana, com base nos ideais democráticos para o desenvolvimento econômico e social dos participantes.

No dia 18 de janeiro de 1986, os oito Chanceleres dos países dos Grupos de Contadora e de Apoio, emitiram a "Declaração do Rio de Janeiro", pela qual decidiram "fortalecer e sistematizar a concertação política de nossos Governos, através de um processo de consultas regulares sobre temas que afetam ou interessam a nossos países, no contexto de uma crescente unidade latino-americana." Com a simplicidade apontada pelo Embaixador Luiz Felipe de Macedo Soares na apresentação do volume em que reuniu os documentos, até 1994, da nova agrupação[541], foi criado o Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política, que acabou sendo denominado Grupo do Rio (G-RIO), que tinha os seguintes objetivos principais:

• ampliar e sistematizar a cooperação política entre os governos dos países membros;

---

538 Reunião dos cinco presidentes centro-americanos, novamente na cidade guatemalteca de Esquípulas, nos dias 6 e 7 de agosto de 1987, na qual firmam o documento "Procedimento para Estabelecer a Paz Firme e Duradoura na América Central", que passa a ser conhecido como "Esquípulas II".

539 Vide PORTO E SANTOS, Antonino Marques. *A crise centro-americana e sua evolução, entre 1985 e 1990. O caso da Nicarágua. Os Grupos de Contadora e de Apoio; a participação brasileira*. XXIV Curso de Altos Estudos 1992. Brasília, Instituto Rio Branco, 1992, pp. 118-135.

540 Vide Circulares Telegráficas nº 14.690 e 14.701, respectivamente de 22/01/87 e 28/01/87, informando determinadas missões diplomáticas da decisão de fazer gestões junto aos governos do EUA e dos países da CEE.

541 Vide MACEDO SOARES, Luiz Filipe (Org.). *Grupo do Rio. Documentos do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

• examinar questões internacionais que sejam de interesse e concertar posições comuns em relação as mesmas;

• promover o melhor funcionamento e a coordenação dos organismos latino-americanos de cooperação e integração;

• apresentar soluções próprias aos problemas e conflitos que afetam a região;

• impulsionar iniciativas e ações destinadas a melhorar, por meio do diálogo e da cooperação, as relações interamercianas;

• explorar conjuntamente novos campos de cooperação que favoreçam o desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico.

A "Declaração do Rio de Janeiro" previa três reuniões anuais em nível de Chanceleres. Da que se convencionou chamar de primeira dessas, em Bariloche, de 14 a 16 de abril de 1987, a Secretaria de Estado divulgou às missões no exterior o Comunicado de Imprensa. Nele é explícito o espírito com que se criou o novo instrumento[542]: "o fortalecimento da democracia e o desenvolvimento da região." Cabe ainda recordar que a criação do Mecanismo não fez desaparecer os Grupos de Contadora e de Apoio, que continuaram atuantes e disso é prova a "Declaração de Buenos Aires" adotada na reunião que os chanceleres dos dois Grupos realizaram na capital argentina no dia 13 de abril de 1987, na véspera, portanto, da reunião de Bariloche[543].

Por ocasião da I Reunião Presidencial do Mecanismo, em Acapulco, no dia 27 de novembro de 1987, o Presidente José Sarney assim se manifestou[544]:

> *"Acabou a era de esperar de fora a ajuda salvadora. Não existe vontade política dos países industrializados para retirar a América Latina de seu trágico atraso. Teremos de lutar com nossas próprias forças.*

---

[542] Vide Circular Postal nº 8.969, de 30/04/1987.

[543] Vide Circular Postal nº 8.970, de 30/04/1987. O Grupo do Rio não tratava especificamente da questão centro-americana, tema que continou na alçada das reuniões dos Grupos de Contadora e Apoio, mesmo com seu gradual "ocaso". Vide PORTO E SANTOS, Antonino Marques. *A crise centro-americana e sua evolução, entre 1985 e 1990. O caso da Nicarágua. Os Grupos de Contadora e de Apoio; a participação brasileira*. XXIV Curso de Altos Estudos 1992. Brasília, Instituto Rio Branco, 1992, pp. 118 e 131.

[544] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens.* 1987. Brasília, Presidência da República, 1990. pp. 503-504.

A dívida, o abandono, o baixo preço das matérias-primas, os juros, as sanções, as retaliações, tudo nos indica que não devemos ter ilusões.
Devemos ter a consciência da realidade dos nossos tempos.
Tudo nos aponta a direção. A História nos chamou para essas responsabilidades: a integração e a cooperação.
Esta é uma reunião histórica. É a primeira."

Ao longo dos anos seguintes o novo Mecanismo incorporou gradualmente os demais países latino-americanos. No esteio de sua criação o México percebeu vantagens em aproximar a Espanha do palco latino-americano. O Brasil viria a juntar-se à ideia como co-patrocinador e acabou, num viés histórico, a aproximar também Portugal ao novo espaço. Deu-se então origem às Conferências de Cúpula Ibero-Americanas[545].

O Grupo do Rio demonstrou ser um mecanismo útil para consultas políticas regionais no mais alto nível. Além da sua finalidade inicial, o Grupo se tornou um foro apropriado para a concertação de posições latino-americanas e caribenhas, tanto em questões regionais como mundiais. Aos poucos, essa sua feição ampliada foi sendo reconhecida internacionalmente.

Até o final do seu mandato, o Presidente Sarney participou das três primeiras Reuniões de Cúpula do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação (Grupo do Rio), realizadas respectivamente em Acapulco, México (novembro de 1987); Punta del Este, Uruguai (outubro de 1988), e Ica, Peru (outubro de 1989).

Em sua última participação nas reuniões presidenciais do Grupo do Rio, o Presidente José Sarney lembrou em Ica, o princípio fundador do Mecanismo[546]:

"A integração deve ser obra solidária dos governos, dos agentes econômicos, de toda a sociedade. Um objetivo compartilhado que conduzirá à modernização, eficiência e competitividade da estrutura produtiva regional.

---

[545] A I Conferência de Cúpula Ibero-Americana foi realizada em Guadalajara, em 1991. Segundo o Presidente Sarney a intenção era a de trazer o Rei da Espanha para o contexto latino-americano. Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

[546] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens.* 1989. Brasília, Presidência da República, 1990. pp. 466.

Para que isso ocorra, torna-se essencial assegurar, acima de tudo, a preservação dos valores democráticosem nossa região. Tive ocasião de ressaltar há poucos dias, ao abrir o debate geral da Assembleia Geral das Nações Unidas, o extraordinário vigor da democracia em nossa região. É, de fato, latino-americana a maior e mais vigorosa onda de democracia que o mundo conheceu no pós-guerra. Chegaremos ao final de 1989 com o Continente sul-americano totalmente democratizado.
A reconquista das instituições democráticas inspirou a criação do nosso Grupo, tornando-se o seu principal esteio. Foi uma tarefa árdua que demandou esforços extraordinários e grande mobilização de nossas sociedades."

III. 2. 3. Tratado da Bacia do Prata (TBP)

O distanciamento da Administração Figueiredo da crise na América Central e Caribe foi objeto, no Governo Sarney, de uma inflexão profunda quando traçadas as linhas mestras da ação diplomática da Nova República. No âmbito platino, ao contrário, a distensão das relações Brasil-Argentina iniciada durante o Governo Figueiredo abriu a possibilidade da aproximação profícua promovida pelo Presidente Sarney, entusiasticamente apoiada pelo Presidente Alfonsín. Esse clima de entendimento logo se estenderia aos demais membros do Tratado da Bacia do Prata.

Convocada por iniciativa argentina, em junho de 1966, realiza-se em Buenos Aires, a I Reunião Ordinária de Chanceleres que reuniu Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai e Bolívia com intuito de vincular esses países na promoção de sua integração física e organizar o aproveitamento de seus recursos naturais[547]. Em uma segunda reunião, realizada em Santa Cruz de la Sierra, em 1968, os chanceleres dos cinco países aprovaram a criação do Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata (CIC). Na terceira reunião, realizada em Brasília, em 1969, os chanceleres assinaram o Tratado da Bacia do Prata (TBP)[548], e estabeleceram o CIC como "órgão permanente da Bacia."

---

[547] Vide ZUGAIB, Eliana. *A hidrovia Paraguai-Paraná*. Brasília, Instituto Rio Branco/FUNAG, 2007. pp. 106-107.

[548] O texto do TBP está disponível no sítio da internet www2.mre.gov.br/dai/m_67084_1970.htm, acessado em 21 de dezembro de 2007.

O Tratado reuniu os cinco países integrantes da bacia hidrográfica do Rio da Prata e ofereceu arcabouço jurídico adequado para promover a cooperação entre eles. Essa cooperação se estenderia desde o melhor aproveitamento dos recursos hídricos até o desenvolvimento de inúmeros projetos de integração sub-regional em setores como o rodoviário e o de telecomunicações. Infelizmente, o embate argentino-brasileiro sobre o aproveitamento das águas do Rio Paraná, em especial as ações empreendidas pela Argentina para tentar impedir a construção da usina hidrelétrica de Itaipu, prejudicaram e mesmo sustaram, em muitos casos, o andamento desses projetos nos anos subsequentes.

Com a "pacificação de ânimos" e a inversão da lógica do relacionamento obtidas por Sarney e Alfonsín, a utilização do Tratado para seus fins autênticos pôde ser retomada e passa a fazer parte da ambiciosa campanha integracionista liderada pelos dois mandatários.

Com esse novo espírito de concórdia, o Chanceler Abreu Sodré participou dos trabalhos da II Reunião Extraordinária e XVI Reunião dos Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, realizada em Buenos Aires, de 4 a 6 de abril de 1986. Suas palavras na ocasião são representativas do novo espírito que passava a presidir o encontro[549]:

> *"O Governo brasileiro estará empenhado em colaborar para o desenvolvimento da nova etapa a iniciar-se a partir das decisões tomadas neste encontro. Posso adiantar, inclusive, a nossa intenção de aperfeiçoar os procedimentos internos relativos à participação dos órgãos técnicos nas iniciativas de relevância para a Bacia do Prata. A ampliação dos contatos e entedimentos entre esses órgãos e seus congêneres dos demais países vizinhos, no quadro dos interesses regionais mais amplos, é capaz de produzir efeitos alentadores, em benefício comum.*
> *(...) Dificuldades conjunturais jamais esmoreceram a disposição de nossos países de concretizar os objetivos do Tratado da Bacia do Prata. Hoje, quando se nota na região uma convergência crescente de interesses e preocupações, só temos motivo para confiar nos resultados a serem colhidos nessa nova fase do processo de cooperação platino."*

[549] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *Discursos e palestras – 1986*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1986. pp. 34.

O Chanceler chefiou também a delegação do Brasil na XVII Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, realizada de 18 a 19 de dezembro de 1987, em Santa Cruz de la Sierra, Bolívia.

Em 1989, foi a vez de Brasília ser a sede de mais um desses encontros de alto nível. Em 4 de abril, o Presidente Sarney pronunciou o discurso de abertura da XVIII Reunião dos Chanceleres dos Países da Bacia do Prata. A essência e o tom das palavras do Presidente deixaram claro que a acirrada controvérsia sobre os aproveitamentos hidrelétricos do Paraná, que paralisara os mecanismos do Tratado, era coisa do passado. Na breve recapitulação que fez dos projetos em andamento, Sarney demonstrou que, para proveito geral, os países-membros haviam retomado as atividades de coordenação e cooperação para as quais o Tratado fora celebrado. Numa ação complementar às tarefas precípuas do TBP, avançou, junto com seu colega argentino, os objetivos de assentar os alicerces da integração regional.

Na ocasião, o discurso do Presidente comprova que o espaço proporcinado pelo TBP se equiparava aos demais foros regionais nos quais o governo da Nova República iria perseguir a integração[550]:

> *"Meu Governo tem como uma das suas mais altas prioridades o estreitamento dos laços do Brasil com a comunidade latino-americana de nações.*
> *Estou firmemente convencido de que o futuro de nossos países passa necessariamente pela integração.*
> *A América Latina, não me canso de repetir, não pode deixar de aproveitar os benefícios derivados das economias de conjunto, que se afirmam hoje em todas as regiões do mundo.*
> *Dispomos, em nossa região, de fértil tradição de cooperação e entendimento, desenvolvida em organismos e foros como a OEA, a ALADI, o SELA, o Tratado de Cooperação Amazônica, o Mecanismo Permanente de Consulta e Concvertação Política.*
> *Nesse contexto, o nosso sistema da Bacia do Prata constitui, sem dúvida, peça importante, oferecendo oportunidades para uma atuação conjunta dinâmica e abrangente."*

---

550 Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens.* 1989. Brasília, Presidência da República, 1990. pp. 125-128.

O expediente da Secretaria de Estado que transmitiu às missões diplomáticas a avaliação da reunião[551], lança um olhar otimista sobre os avanços alcançados na ocasião, mas ressalta como exceção a recusa paraguaia à aprovação da resolução sobre a Hidrovia Paraguai-Paraná, resultante da atmosfera carregada ainda existente entre aquele país e a Bolívia. O distanciamento existente entre os dois países foi significativamente reduzido por ocasião da posse do Presidente Paz Zamora, no segundo semestre de 1989. No almoço oferecido pelo Presidente José Sarney a seus colegas que participavam das cerimônias, o mandatário brasileiro lançou a integração da Hidrovia como foco para a aproximação entre Bolívia e Paraguai e teve sua proposta acolhida entusiasticamente.

III. 2. 4. Tratado de Cooperação Amazônica (TCA)

Na sua intransigente oposição à construção da usina hidrelétrica de Itaipu, a diplomacia argentina procurava apresentar o Brasil como país que não acatava princípios do Direito Internacional relativos aos usos dos rios internacionais. Embora a diplomacia brasileira já tivesse demonstrado, à saciedade, a improcedência de tal acusação, o Chanceler Azeredo da Silveira, na busca de retirar o foco do embate bilateral com a Argentina e ao mesmo tempo diversificar a intensidade do relacionamento com o demais países do continente, tomou a iniciativa de propor a celebração de um tratado, semelhante ao da Bacia do Prata, a todos os países integrantes da bacia hidrográfica do Amazonas. Surgiu assim o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA)[552], assinado em 3 de julho de 1978, em Brasília. Além do Brasil, dele faziam parte Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.

O novo mecanismo regional entrou em vigor em agosto de 1980. A circunstância geográfica de que, na bacia amazônica, o Brasil é ribeirinho inferior, ou seja, na posição inversa à que ocupa na bacia do Prata, deu ao País insofismável credibilidade quando defendia, nesse âmbito geográfico, os mesmo princípios jurídicos por que pautava sua conduta no aproveitamento dos recursos hídricos no Paraná.

---

551 Vide Circular Telegráfica nº 16.975, de 06/4/1989.

552 O texto do TCA está disponível no sítio da internet www2.mre.gov.br/dai/tca.htm, acessado em 21 de dezembro de 2007.

O TCA é um amplo acordo-quadro, composto de vinte e oito artigos e regido por cinco princípios gerais:

(1) a competência exclusiva dos países da região no desenvolvimento e proteção da Amazônia;
(2) a soberania nacional na utilização e conservação de recursos naturais;
(3) a cooperação regional como meio de facilitar a realização dos dois objetivos anteriores;
(4) o equilíbrio e a harmonia entre a proteção ecológica e o desenvolvimento econômico, e
(5) a absoluta igualdade entre as partes.

O TCA tem dimensões estratégicas, técnicas e executivas. A Reunião de Ministros das Relações Exteriores e o Conselho de Cooperação Amazônica (integrado por altos funcionários diplomáticos dos oito países) são os foros político-estratégicos, as instâncias decisórias. O corpo técnico do TCA é constituído por sete Comissões Especiais, que se ocupam respectivamente de meio ambiente, ciência e tecnologia, transportes, infra-estrutura e comunicações, educação, saúde, turismo e assuntos indígenas. A dimensão executiva, por sua vez, materializou-se inicialmente na Secretaria *Pro Tempore* (SPT), exercida normalmente por um período de três anos por uma das Chancelarias dos países-membros, com base no critério da rotatividade por ordem alfabética[553].

Durante o Governo Figueiredo, o Chanceler Guerreiro já promovera a I Reunião de Chanceleres dos países-membros do TCA, em Belém do Pará[554].

No plano maior da proposição de cooperação integracionista feita pelo Presidente Sarney aos demais países amazônicos, o TCA figurava como um dos instrumentos a serem utilizados para esse fim[555]. A sublinhar essa

---

[553] Em 1995, em Lima, na V Reunião de Ministros das Relações Exteriores do TCA, foi criada a Secretaria Permanente, com personalidade jurídica internacional. Em dezembro de 1998, em Caracas, assinou-se o Protocolo de Emenda ao Tratado, transformando-o em organismo internacional – a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), com sede em Brasília, para onde a Secretaria *Pro Tempore*, instalada em Manaus, seria transferida quando passasse a ser a Secretaria Permanente. Isso só iria ocorrer em 2002.

[554] Vide GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um Empregado do Itamaraty.* Rio de Janeiro, Siciliano, 1992. pp. 142-143.

[555] Em 1995, os Ministros do Exterior dos países-membros, reunidos em Lima, Peru, acordaram criar a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), efetivada pela assinatura, em 14 de dezembro de 1998, em Caracas, Venezuela, do protocolo de emenda ao TCA.

importância, o Presidente promoveu e participou ativamente da I Reunião de Presidentes dos países-membros do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), realizada em Manaus, de 4 a 6 de maio de 1989. No seu discurso de abertura, Sarney recapitulou aspectos históricos do interesse de potências de fora da região pelo imenso potencial amazônico e alertou[556]:

> *"A tese de sua internacionalização não é nova, nem vai desaparecer. Ela surge e ressurge e ganha contornos mais fortes ou mais fracos diante da nossa capacidade de reagir. Se vacilarmos, se não tivermos a determinação de manter a Amazônia conservada e soberana, ela será destruída como o foram todas as terras ocupadas pela ação e força dos Impérios".*

O Presidente aproveitou também essa ocasião especial para, de forma indireta, desfazer as suspeitas que se haviam formado num passado não muito remoto de desígnios imperialistas do Brasil em relação à região amazônica. Em vários trechos do discurso, ressalta a necessidade da plena colaboração entre os oito países amazônicos no rumo da integração sub-regional e conclui com a escolha de uma construção verbal que marca enfaticamente a comunhão de direitos e objetivos[557]: "Temos a Amazônia. Não temos medo do futuro".

III. 2. 5. Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP)

A política externa brasileira da Nova República na África deu continuidade à reaproximação com aquele continente, iniciada em governos anteriores. Desde a independência das nações africanas, em especial das antigas colônias portuguesas na década de 1970, o Brasil deu-lhes apoio para sua consolidação institucional e esteve a seu lado no combate ao *apartheid* e nas agressões militaristas de Pretória na África Austral.

Além das iniciativas de natureza bilateral que aprofundavam aquela conduta brasileira, já tradicional, o Governo do Presidente José Sarney deu uma contribuição inovadora no cenário multilateral quando sua proposta de criação de uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul por meio de

---

[556] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens.* 1989/1990. Brasília, Presidência da República, 1990, pp.198.
[557] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens.* 1989/1990. Brasília, Presidência da República, 1990, pp. 202.

uma Resolução foi aprovada por ampla maioria na XLI Assembleia Geral das Nações Unidas, como visto anteriormente.

A política de abertura de novos espaços institucionalizados de diálogo, quer globais, regionais ou subregionais, quer definitivos ou conjunturais, fortalecida no Hemisfério americano com o estabelecimento do Grupo de Apoio a Contadora, e posteriormente com o Grupo do Rio, será similarmente seguida na África com a iniciativa de encontro dos presidentes dos países lusófonos em São Luís, Maranhão, em 1989.

A reunião, para cujo êxito o Governo brasileiro estendeu todo o tipo de apoio logístico aos governos participantes, ao colocar inclusive aeronave da Força Aérea Brasileira à disposição das delegações africanas para seus deslocamentos[558], tinha por objetivo oficial congregar o Brasil, as antigas colônias portuguesas, agora na sua condição de nações soberanas, e a antiga metrópole, Portugal, em torno de um elemento estrutural comum: a língua. O objetivo último, mas não declarado, era o de criar uma nova moldura que permitisse a inauguração de um diálogo franco entre os países, capaz de ajudar a cicatrizar as dolorosas memórias do longo domínio colonial português no continente africano.

Assim, por iniciativa do Presidente Sarney[559], realizou-se na capital do Maranhão, em 1º de novembro de 1989, o Encontro de Chefes de Estado e de Governo dos Países de Língua Oficial Portuguesa, destinado a pensar as bases de uma comunidade de língua portuguesa. Àquela época, sete países formavam o grupo de lusófonos e estiveram representados em São Luís: Brasil, Portugal, Angola, Moçambique, Cabo Verde, Guiné Bissau e São Tomé e Príncipe [560].

O Presidente, dentre as sugestões, propôs a criação do Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP), que teria como objetivos fundamentais “a promoção, a defesa, o enriquecimento e a difusão da língua portuguesa como veículo de cultura, educação, informação e acesso ao conhecimento científico, tecnológico e de utilização oficial em fóruns internacionais”.

A língua fundamentou o estabelecimento de um novo espaço de diálogo para a aproximação e formou os alicerces que garantiram o

[558] Vide Circular Telegráfica nº 17.437, de 18/10/1989.
[559] Vide Circular Telegráfica nº 17.370, de 18/09/1989.
[560] Quase duas décadas mais tarde, a essa lista se somaria o Timor Leste.

êxito do encontro. Para enfatizar os fundos ressentimentos então ainda existentes, Sarney lembra o diálogo do presidente moçambicano, Joaquim Chissano, com seu colega português, quando advertiu[561]: "Se não fosse pelo convite do Presidente do Brasil, eu não me sentaria à mesa com aqueles que durante tanos anos impediram a abertura de escolas em meu país."

As palavras do Presidente José Sarney na instalação do encontro, não por coincidência realizado na capital de seu Estado natal, são exemplificativas[562]:

> *"Em nossos países, sem exceção, afirma-se um saudável pluralismo cultural, que nos coloca diante de um duplo desafio: identificar e aperfeiçoar os traços culturais que nos são comuns e, bem assim, preservar e valorizar os elementos que nos diferenciam.*
> *Ambas facetas nos enriquecem.*
> *A unidade e a diversidade – ou a diversidade dentro da unidade – darão a nosso empreendimento o vigor e a temperança necessária para o seu pleno êxito.*
> *O estreitamento de nossa cooperação e o reconhecimento das potencialidades implícitas no uso da língua comum em nada afetarão a inserção latino-americana do Brasil, européia de Portugal ou africana de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique ou São Tomé e Príncipe.*
> *Ao contrário, aportaremos a esses diversos grupos novas possibilidades de cooperação internacional, abrindo janelas para um entendimento mais amplo e diversificado, em benefício do desenvolvimento e da paz."*

A reunião de São Luís e a própria concepção da língua como pólo aglutinador foram as sementes para a constituição formal, com caráter permanente, anos mais tarde, da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)[563].

---

[561] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.
[562] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens.* 1989/1990. Brasília, Presidência da República, 1990, pp. 516.
[563] A CPLP seria formalmente estabelecida em 17 de julho de 1996, em Lisboa.

Embora a ideia de Sarney de criação do IILP tivesse sido endossada por todos os participantes do Encontro[564], só dez anos mais tarde essa decisão seria formalizada, na VI Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, realizada em São Tomé e Príncipe[565].

III. 3. Os "Novos" Temas

O antigo debate sobre a relação entre regimes políticos e formulação e execução da política externa das nações continua intenso e com suas conclusões em aberto.

Immanuel Kant, em seu ensaio de 1795 "Para a Paz Perpétua: um Ensaio Filosófico", apontou uma correlação direta entre o estado de paz entre as nações e o regime republicano. Ao enunciar o "primeiro artigo definitivo para a paz perpétua", considera a república como sendo a exclusiva forma legítima derivada do contrato original entre os homens, pois esse regime garante a liberdade e a dependência dos homens em relação uma fonte de legislação comum. Segundo Kant, depois de estabelecida essa premissa, a única pergunta que resta é se a república é a única fonte para a paz perpétua. Sua resposta é afirmativa, sob a argumentação de que, além da base teórica da pureza do que é correto, a república fornece uma base prática para a paz, pois estabelece que a decisão pela guerra decorre de um consenso para o qual devem ser obrigatoriamente considerados os malefícios do confronto bélico. Em contraposição, afirma que nada mais fácil do que optar pela guerra dentro de um regime não republicano[566].

Amado Cervo, ao analisar a correlação entre regime político e política externa no caso específico do Brasil, parte da hipótese de que as mudanças na política externa e do modelo de inserção internacional do país ocorrem sob a influência de fatores específicos, que podem ou não estar relacionados às mudanças de regime ou à sucessão de governos dentro de um mesmo

---

[564] A Circular Postal nº 9.655, de 06/11/1989, encaminhou às missões diplomáticas brasileiras cópia do Ato Constitutivo do Instituto Internacional de Língua Portuguesa e da Declaração Final do Encontro de São Luís. A Circular Postal nº 9.659, de 07/11/1989, fez breve avaliação do encontro.

[565] A primeira Assembléia Geral do IILP foi realizada em Cabo Verde, em abril de 2002; essa mesma República foi escolhida para gerir os primeiros anos da existência do Instituto.

[566] Vide KANT, Immanuel. *Perpetual Peace and other essays*. Indianapolis, Hackett Publishing Company, 1983. pp. 107-143.

regime, para concluir que[567] "não há necessariamente nexo causal entre regime político e política externa." Segundo ele, a transição do regime militar para o civil, em 1985, aparentemente não afetou a política externa, sobretudo porque essa transição fora preparada desde 1974 pela "abertura política."

Sem pretender analisar em profundidade os aspectos teóricos que embasam a correlação entre regime político e política externa – que extravasaria do escopo do presente trabalho – cabem aqui alguns comentários sobre os vínculos existentes entre a transição representada pela Nova República e a política externa por ela conduzida.

É possível ressaltar, como já assinalado anteriormente, que a inserção internacional do País sob o Governo Sarney incorporou a democracia como um dos pilares sobre os quais repousa a política externa brasileira. Consequentemente, apresentou traços de continuidade e de inovação em relação aos governos precedentes.

No contexto bilateral, a aproximação com os vizinhos do Prata e com os países amazônicos é uma diretriz derivada de premissas estabelecidas em governos passados. Ainda que a decisão pela aproximação seja decorrente da visão e do desejo dos governantes, o grau de intensidade e o êxito desses movimentos, devem, contudo, ser creditados ao perfil democrático apresentados por esses governos. É a coincidência de regimes democráticos em Brasília e Buenos Aires, tendo a seu lado Montevidéu e, posteriormente, Assunção, que irá permitir a inversão definitiva da lógica de confrontação entre o Brasil e, principalmente, a Argentina, para o terreno da cooperação e da integração.

Da mesma forma, no contexto multilateral será a condição de democracia restaurada que facilitará uma participação pró-ativa do País nos foros globais e regionais.

Com a Nova República, fica nítido o vínculo entre a realidade interna e a opção de inserção internacional. As premissas do regime democrático, que serão consolidadas na segunda metade da década de 1980, constituirão a plataforma sobre a qual o Governo irá reformular a projeção dos interesses do País no exterior e pela qual irá pautar sua dinâmica diplomática.

---

[567] Tradução livre do texto original em inglês. Vide CERVO, Amado Luiz. "*Political Regimes and Brazil's foreign policy*". In SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). *Foreign Policy and Political Regime*. Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2003. pp. 341-361.

A retirada de constrangimentos para a atuação externa brasileira será mais perceptível na incorporação, pela diplomacia do País, de novos temas surgidos no debate internacional: os direitos humanos e o meio ambiente. Seria até mais exato indicar que essa nova temática já havia sido trazida para a agenda internacional, mas que o Brasil, ao longo do regime militar, havia limitado à exclusiva jurisdição interna o tratamento dessas questões. O Governo brasileiro considerava que a discussão externa, num contexto bilateral ou multilateral, era indevida, pois introduziria elemento exógeno no debate e no disciplinamento de matérias que cabiam intrínseca, única e soberanamente à sociedade brasileira.

A Nova República, com base em seus fundamentos democráticos, irá provocar uma inversão diametral na atitude brasileira nessa área. A mudança da posição do Brasil, de uma postura defensiva para uma participação mais ativa e de cunho construtivo, irá ademais permitir a abertura de diálogo com novos agentes do debate internacional que os governos anteriores até então não reconheciam como interlocutores válidos: as organizações não-governamentais (ONGs).

III. 3. 1. Direitos Humanos

No mundo pós-Guerra Fria, os direitos humanos se tornaram, com base na Carta das Nações Unidas, um "tema global" à maneira kantiana. Eles representam o reconhecimento axiológico do ser humano como fim e não como meio, tendo "direito a um lugar no mundo", um mundo em que se busca estabelecer um terreno comum para a Ética e a Política através da efetivação da convergência de três grandes temas: direitos humanos, democracia no plano interno e paz no plano internacional.

O Embaixador Seixas Corrêa, no ensaio que melhor sintetiza as grandes linhas de política externa do Governo Sarney, indica[568]: "A área dos direitos humanos, na realidade, foi talvez a que primeiro assinalou um curso novo para a diplomacia brasileira." Com efeito, nos primeiros anos da Nova República o governo irá valer-se da nova realidade interna para imprimir uma

---

[568] Vide SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. "*A Política Externa de José Sarney*.", In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa.* São Paulo, Cultura Editores Associados, 1996. pp 370-371.

atualização na atitude brasileira em relação aos acordos internacionais para a proteção dos direitos humanos.

A Carta das Nações Unidas, assinada em São Francisco em 26 de novembro de 1945, obriga os países-membros da Organização a[569] "promover e encorajar o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais de todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião." Redigida sob a orientação dos vencedores da sangrenta II Guerra Mundial, a Carta beneficiou-se da convergência declaratória de aspirações dos líderes democráticos dos países ocidentais e de seus pares do bloco socialista, que possibilitou um tratamento global do tema dos direitos humanos.

Como bem lembra Celso Lafer[570]:

> *"dada a confrontação ideológica que caracterizou o mundo bipolar da Guerra Fria, a evolução das deliberações sobre os direitos humanos, no seio das Nações Unidas, veio a refletir a diversidade de concepções relativas aos direitos humanos entre os países do bloco ocidental, herdeiros da tradição liberal e paladinos dos direitos civis e políticos por um lado, e os países do bloco comunista, cuja bandeira inspirada pela tradição socialista eram, como vimos, os direitos econômicos e sociais. Se considerarmos os princípios da Revolução Francesa, podemos dizer que os primeiros se articulam em torno da noção de liberdade, os segundos em torno da noção de igualdade."*

Dessa convergência, em 1946, por resolução do Conselho Econômico e Social da ONU (*Economic and Social Council* - ECOSOC), foi criada a Comissão dos Direitos Humanos (CDH) como órgão principal do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, incumbida de redigir uma Declaração Universal e de elaborar uma Convenção sobre o tema. Em cumprimento da sua primeira tarefa, a CDH preparou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral realizada em Paris, em 1948, de cujo texto consta a definição dos direitos humanos e liberdades fundamentais como padrão comum de realização para todos os povos e

---

[569] Vide LINDGREN ALVES, José Augusto. *Os Direitos Humanos como Tema Global*. São Paulo, Perspectiva, 1994,, pp. 45.

[570] Vide LAFER, Celso. *Comércio, Desarmamento e Direitos humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra e FUNAG, 1999. pp 157-158.

nações[571]. Por não ter força mandatória, não houve dificuldades maiores para a aprovação dessa Declaração Universal com 48 votos favoráveis, nenhum contrário e 8 abstenções.

Em contraste com a facilidade para a consolidação desse texto fundamental, a negociação da Convenção, instrumento internacional de caráter vinculante, apresentou dificuldades que somente foram obviadas pelo estabelecimento de dois pactos separados[572]. Quase vinte anos foram necessários para a conclusão desses dois textos, somente adotados pela Assembleia Geral em 10 de dezembro de 1966: o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, vigente desde 3 de janeiro de 1976, e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, que entra em vigor em 23 de março de 1976. A demora entre adoção e vigência é explicada, em boa parte, pela reticência dos Estados em submeter sua situação interna ao escrutínio dos órgãos de monitoramento estabelecidos nos referidos pactos.

Importante elemento adicional foi incorporado ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos com a adoção, em 1984, da Convenção contra a Tortura e outros Tormentos e Punições Cruéis, Desumanos e Degradantes, adotada pela ONU em 1984 e que entrou em vigor em 1987.

O Sistema Interamericano, por sua vez, criou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em 1959, e adotou, em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que, pelo local de sua assinatura, recebeu o título de "Pacto de São José" e que somente entraria em vigor em 1978. Com competência consultiva e contenciosa, o sistema dispõe ainda da Corte Interamericana de Direitos Humanos[573].

Os instrumentos relativos à matéria, tanto das Nações Unidas como do Sistema Interamericano, foram adotados e entraram em vigor durante o regime militar brasileiro, momento em que o quadro interno era marcado por profundas restrições aos direitos civis e políticos, por uma legislação limitativa da liberdade de expressão e por casos de encarceramento, tortura, desaparecimento e morte, quase nunca reconhecidos pelas autoridades.

---

[571] Vide LINDGREN ALVES, José Augusto. *Os Direitos Humanos como tema global*. São Paulo, Perspectiva, 1994. pp. 47.

[572] Vide LAFER, Celso. *Comércio, Desarmamento e Direitos humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra e FUNAG, 1999. pp 157-158. pp 158-159.

[573] Vide LINDGREN ALVES, José Augusto. *Os Direitos Humanos como Tema Global*. São Paulo, Perspectiva, 1994. pp, 78-83.

A situação que prevalecia no Brasil à época, inclusive pelo teor das regras do enquadramento legal a que o tema estava sujeito, explicava a decisão governamental de vedar o debate internacional e as interferências de instâncias externas sobre a matéria. Cabe lembrar que, a partir de 1967, a CDH passa a examinar violações dos direitos humanos, dando início a uma fase "intervencionista", após haver o ECOSOC adotado a Resolução nº 1.235, pela qual incluiu na agenda da Comissão item que lhe permitiu monitorar a situação na África do Sul[574]. Essa prática rompe importante barreira referencial a partir de 1975 quando se iniciam, no âmbito da Comissão, as investigações do Grupo de Trabalho Especial sobre a Situação dos Direitos Humanos no Chile. O precedente rompe efetivamente com a ideia de um predomínio absoluto da soberania dos Estados em matéria de direitos humanos.

O País, sob o regime militar autoritário, se mantinha em claro desrespeito às regras básicas dos direitos humanos, à margem da jurisdição dos acordos internacionais e, invocando o conceito da soberania, considerava ilegítimas as tentativas de discussão dos casos mais flagrantes divulgados pela mídia, pelas ONGs e por governos estrangeiros. Essa era a regra, mesmo nos anos em que o regime já dava sinais de sua opção pela descompressão para viabilizar o retorno à democracia plena.

O Professor Cançado Trindade recorda[575]:

> *"O recuo, a partir dos anos setenta, se se adequou ao ciclo de autoritarismo por que passou o país, afastou-o, por outro lado, da causa que antes esposara; tais desvios recorreram a argumentos pseudo-"constitucionalistas" que revelaram desconhecimento da matéria e carência de fundamentação jurídica, além de lamentavelmente manterem por muitos anos o país à margem dos avanços logrados na proteção internacional dos direitos humanos."*

[574] Em 1969, a situação nos territórios árabes ocupados por Israel também passa a ser objeto de monitoramento por parte da CDH. Vide LAFER, Celso. *Comércio, Desarmamento e Direitos humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra e FUNAG, 1999. pp 162-163

[575] Vide CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. "A proteção internacional dos direitos humanos". In: FONSECA JR., Gelson e NABUCO DE CASTRO, Sérgio Henrique (Orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira II.* Brasília/São Paulo, Fundação Alexandre de Gusmão/ Paz e Terra, 1994. pp 179.

A atitude defensiva no cenário internacional foi mantida até o final do ciclo dos Generais-Presidentes. A eleição de Tancredo Neves e a assunção de José Sarney são os marcos referenciais para a inflexão dessa política. O Vice-Presidente chegava ao cargo máximo da nação sem o apoio político de que desfrutara o antigo líder do PSD. Por ter aderido à causa da oposição, Sarney era visto com reservas pela antiga base parlamentar do Governo. Com restrições semelhantes, era encarado pelas hostes do PMDB como o ex-presidente do partido da situação que aderira na última hora. Poucos avaliavam com a devida frieza a intricada e frágil engenharia que se havia montado para viabilizar a transição política do País. O momento trazia em seu bojo uma pesada carga emocional.

O novo Presidente estava perfeitamente consciente das limitações que se antepunham à sua Administração. Nunca deixou de manifestar sua impressão de que, à semelhança de vários antecessores no cargo, seu mandato começava com uma perspectiva muito negativa. Assim rememora, na presença de seus colegas Alfonsín e Sanguinetti, suas percepções sobre o início de seu governo[576]:

> *"No meu caso, eu não tinha partido político, eu não tinha ministério, eu não tinha sustentação popular, então o meu caminho era esse – e eu sabia disso, eu conhecia a História do Brasil – e eu tinha que traçar uma estratégia. E qual foi essa estratégia que tracei? Foi a de me legitimar. Essa legitimação passava por fazer imediatamente a maior de todas as aberturas democráticas. Tancredo podia retardar as providências que ele havia prometido: convocar a Constituinte, legalizar partidos clandestinos, ele podia adiar tudo. Eu não podia fazer nada disso. Então minha opção foi abrir todos os espaços, de modo a que as forças contrárias não se organizassem para depor o Presidente, mas para ocupar os seus espaços dentro da sociedade (...) O meu maior problema era realmente o problema da democracia. Não deixar que a democracia morresse nas minhas mãos. Eu tinha que evitar que se truncasse o processo democrático."*

[576] No dia 9 de maio de 2005, a FAAP, o Jornal do Brasil e a Gazeta Mercantil, reuniram em São Paulo os ex-presidentes do Brasil, da Argentina e do Uruguai para um seminário intitulado "*Olhares sobre 1985. Vinte anos de redemocratização do Brasil: Debate entre estadistas*" cuja transcrição foi publicada em livro. SARNEY, José. *Vinte Anos de Democracia*. Vol. 2. Brasília, Senado Federal, 2005, pp. 267-268.

À abertura no contexto interno corresponderá uma mudança de atitude no plano externo. O Presidente, em estreita sintonia com o Itamaraty, trabalha para transformar as oportunidades internas em possibilidades externas. Já em 1985, o Brasil adere aos acordos internacionais sobre direitos humanos. O Presidente, em seu discurso inaugural dos trabalhos da XL Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1985, se dirige à audiência com as seguintes palavras[577]:

> *"Os direitos humanos adquirem uma dimensão fundamental, estreitamente ligada à própria prática da convivência e do pluralismo. O Mundo que os idealizadores da Liga das Nações não puderam ver nascer, e cuja edificação ainda esperamos, é um mundo de respeito aos direitos da pessoa humana, que as Nações Unidas procuram promover através dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos é, sem dúvida, o mais importante documento firmado pelo homem na História contemporânea. E ele nasceu no berço das Nações Unidas. Com orgulho e confiança, trago a esta Assembleia a decisão de aderir aos Pactos Internacionais das Nações Unidas sobre Direitos Civis e Políticos, à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Com essas decisões, o povo brasileiro dá um passo na afirmação democrática de seu Estado e reitera, perante si mesmo e perante toda a Comunidade internacional, o compromisso solene com os princípios da Carta da ONU e com a promoção da dignidade humana."*

Nessa ocasião, o Presidente assinou, na sede daquele organismo, a adesão do Brasil à Convenção contra a Tortura[578], cujo instrumento de ratificação somente foi depositado na Organização em 28 de setembro de 1989[579].

---

[577] Vide SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (Org.). *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas. 1946-1995*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1995, pp. 441-442.

[578] Vide LINDGREN ALVES, José Augusto. *Os Direitos Humanos como Tema Global*. São Paulo, Perspectiva, 1994. pp. 93-94.

[579] Com a ratificação brasileira, a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes passou a ter 47 Estados-Partes. Vide Circular Postal nº 9.643, de 12 de outubro de 1989.

No mesmo ano o Brasil assinou, no âmbito da OEA, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e, portanto, aderiu ao Pacto de São José. Em 24 de janeiro de 1986 o Governo brasileiro assinou a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura[580]. Em discurso por ocasião da XIV Assembleia-Geral Extraordinária da Organização, em Cartagena das Índias, o Chanceler Olavo Setúbal afirma[581]:

"O Governo da Nova República brasileira vem atribuindo todo relevo ao respeito e à promoção dos direitos humanos – na sua concepção mais ampla possível. Nesse quadro o Governo brasileiro empresta especial significado ao Pacto de São José, instrumento desenvolvido no seio da Organização e que consubstancia o esforço da região em prol dos direitos da Pessoa Humana.
Ao assinar, no último dia 28 de novembro, mensagem pela qual submeteu à alta apreciação do Congresso nacional a proposta de adesão à Convenção Americana de Direitos Humanos, o Presidente José Sarney deu também mostra inequívoca da atenção que o tema dos direitos humanos vem merecendo no meu país e o especial destaque que concedemos à atuação do sistema interamericano nessa área."

O tema é ressaltado pelo Chanceler Abreu Sodré em seu discurso por ocasião da abertura do debate geral da XLI Sessão da AGNU[582]:

"Senhor Presidente, três outros assuntos merecem especial consideração. Em primeiro lugar, quero reiterar a importância que a democracia brasileira atribui aos direitos da pessoa humana – a seu respeito absoluto e pleno, e desimpedido exercício. Significativos instrumentos internacionais, como os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos e a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura, estão sendo incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro,

[580] No dia 20 de julho de 1989, o Ministro de Estado depositou junto à Secretaria-Geral da OEA o instrumento de ratificação brasileira da referida Convenção. Vide Circular Postal nº 9.602, de 28 de julho de 1989.
[581] Vide SETÚBAL, Olavo. *Diplomacia para Resultados: a gestão Olavo Setúbal no Itamaraty*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1986. pp. 76-77.
[582] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *Discursos e palestras – 1986*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1987. pp. 123.

acrescentando novas garantias à perfeita proteção a esses direitos fundamentais em nosso país.”

A demora na aprovação parlamentar fez com que a adesão brasileira aos instrumentos supracitados tardasse quase cinco anos para ser ratificada[583].

Na ONU, a primeira menção brasileira aos direitos humanos fora feita pelo Chanceler Azeredo da Silveira em 1977, por ocasião da abertura da XXXII Assembleia Geral das Nações Unidas. A referência é abrangente, porém revestida por uma atitude defensiva. Após dezoito anos de silêncio, as palavras do Presidente Sarney e o anúncio da adesão brasileira aos pactos e convenções internacionais sobre a matéria irão resgatar pública e concretamente o compromisso do País com os princípios dos direitos humanos[584].

Com a Constituição de 1988, enquadra-se na carta magna o mesmo espírito que o Governo da Nova República já havia antecipado na adesão aos principais instrumentos internacionais para a proteção e promoção dos direitos humanos. Como recorda o Embaixador Gilberto Sabóia[585]:

“O Brasil entrou na década de 90 razoavelmente equipado, do ponto de vista institucional, para empreender a árdua tarefa de construção de uma sociedade mais justa e respeitosa dos direitos humanos.
A transição democrática, que constituiu uma vitória pacífica sobre o autoritarismo, completou-se com a promulgação da Constituição de 1988. Tem-se criticado a carta de 1988 por dificultar a governabilidade do país através da excessiva regulamentação e da

---

[583] A adesão aos Pactos da ONU somente foram promulgados em 1992 (o de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992; o de Direitos Civis e Políticos pelo Decreto nº 592, da mesma data). A Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes foi promulgada pelo Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991. No âmbito da OEA, a adesão ao Pacto de São José foi promulgada pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, e à Convenção para Prevenir a Tortura no mesmo ano. Informações colhidas no sítio da Internet da Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores www.mre.gov.br (acessado em 22 de junho de 2007).

[584] Vide LINDGREN ALVES, José Augusto. *Os Direitos Humanos como Tema Global*. São Paulo, Perspectiva, 1994. pp. 91-92.

[585] Vide SABÓIA, Gilberto Vergne. “Direitos humanos. Evolução institucional brasileira e política externa.” In: FONSECA JR., Gelson e NABUCO DE CASTRO, Sérgio Henrique (Orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira II.* Brasília/São Paulo, Fundação Alexandre de Gusmão/Paz e Terra, 1994. pp. 191-192.

criação de onerosos encargos sem previsão da correspondente receita tributária.
É possível que tais críticas sejam, em parte, procedentes. Entretanto, é inegável que, do ponto de vista que nos interessa, a Constituição de 1988 representa indiscutível avanço na consolidação legislativa das garantias individuais e coletivas e na proteção de setores vulneráveis da sociedade."

É certa a dificuldade para se estabelecer correlação entre o regime político de um país e a formulação e execução de sua política externa, mas a questão dos direitos humanos é inquestionavelmente uma área na qual esse vínculo pode ser apontado de forma concreta. Ao aderir aos dois Pactos das Nações Unidas sobre Direitos Humanos e à Convenção Contra a Tortura patrocinada pela Organização, bem como ao Pacto de São José, da OEA, o Governo brasileiro faz ver à sociedade internacional seu compromisso de alinhar suas obrigações internacionais com as determinações de seu povo por uma clara e transparente proteção e promoção dos direitos humanos. A aceitação de eventual monitoramento internacional com esses compromissos, posteriormente explicitados na letra de sua lei maior, é reflexo indiscutível de um regime democrático.

A atitude assumida pelo Governo Sarney pretende, além de coadunar as liberdades políticas internas com sua conduta externa, estabelecer no cenário internacional a diferenciação entre a Nova República e o regime autoritário que a precedera. Essa nova diretriz de transparência pode ser exemplificada, entre outras, pela reação do Governo brasileiro às denúncias levantadas pela ONG "Anistia Internacional", em setembro de 1988, na sua publicação "*Brasil: Violência Autorizada em Áreas Rurais*". As detalhadas instruções remetidas pela Chancelaria a seus postos no exterior, em claro contraste com o mutismo de anos anteriores, comprovam a determinação de reconhecer episódios específicos e de divulgar as ações governamentais adotadas para sua remediação[586].

Quase todas as ponderações entre as estruturas internas e seus reflexos externos são possíveis, mas seria impensável e inaudito, o caso de um regime autoritário dispor-se genuinamente a abrir sua conduta interna ao escrutínio internacional.

[586] Vide Circular Telegráfica nº 16.506, de 19/09/88.

A política externa da Nova República na área dos direitos humanos representa assim, mais do que uma mera inflexão na linha de atuação da diplomacia brasileira, uma verdadeira inovação. Cabem aqui, como fecho, as palavras pronunciadas pelo Chanceler Abreu Sodré por ocasião da solenidade de comemoração dos 40 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos[587]:

> *"Poucas conceituações obtiveram, em seu conjunto, respaldo tão amplo ou exerceram influência tão profunda sobre o comportamento de povos e governos como as expressas na Declaração dos Direitos Humanos. São elas inspiradoras da elaboração de legislações e norteadoras de movimentos de proteção dos direitos civis, constituindo fonte indispensável para a formação cívica, sobretudo dos segmentos mais jovens da população.*
> *Ressalto, em particular, o fato de ter sido a assinatura, pelo Brasil, dos Pactos da ONU e da OEA sobre a proteção dos direitos humanos umas das primeiras decisões adotadas pelo Governo da Nova República em matéria de política externa. Teve aquela iniciativa o profundo significado de marcar a fidelidade da ação diplomática brasileira aos valores da democracia, da justiça, da dignidade humana."*

III. 3. 2. Meio Ambiente

Na sessão do Senado Federal de 20 de junho de 1972, o representante do Estado do Maranhão, José Sarney, discursava no plenário sobre a conclusão dos trabalhos da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada de 5 a 16 daquele mês, em Estocolmo. Pela primeira vez, a questão havia sido objeto específico de um debate organizado oficialmente em nível mundial[588]. O futuro Presidente mostrava sintonia com as preocupações da época. A poluição provocada pela espécie humana era o ponto que concentrava as atenções.

---

[587] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *Discursos e palestras – 1988*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1987. pp. 105.
[588] Discurso do Senador José Sarney intitulado "*A Conferência de Estocolmo*". In: SARNEY, José. *O Parlamento Necessário*. Brasília, Artenova, 1982.

A década de 1970 assistiu ao crescimento do interesse científico pelos efeitos das atividades da civilização humana sobre o ambiente que a circunda. Esse interesse repercutiu na opinião pública, que rapidamente transferiu suas preocupações para a agenda política. A Conferência de Estocolmo constituiu a primeira resposta para um debate que se transformaria em um dos cernes dos temas globais que surgiam no cenário internacional.

O Brasil fez-se representar na Conferência e assinou a "Declaração de Estocolmo". O então Secretário-Geral do Ministério do Interior, Henrique Brandão Cavalcanti, membro da delegação brasileira, ao retornar ao País, promoveu a elaboração do decreto que instituiu, em 1973, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA). O novo orgão iniciou suas atividades em 14 de janeiro de 1974.

Com o passar dos anos a preocupação imediata com a poluição derivou em empenho mais amplo pela proteção do meio ambiente e passou a estender sua base conceitual e abranger a compatibilização do desenvolvimento humano com a preservação dos recursos naturais. Sondavam-se, na realidade, as limitações do grau e da modalidade do desenvolvimento. Passava-se de uma visão centrada no preservacionismo para outra de maior escopo, focalizada na busca da manutenção, ou conformação, da industrialização, sem a deterioração, ou destruição, do planeta: preservação ambiental aliada ao desenvolvimento social e econômico.

Logo, foram-se firmando certas premissas essenciais: o meio ambiente não reconhece fronteiras; essa amplitude impõe que a questão tenha um tratamento global.

As preocupações de Estocolomo haviam sido levantadas em uma época em que o cenário mundial estava tomado por preocupações decorrentes da bipolaridade e na qual os países em desenvolvimento, em sua maioria dominado por regimes autoritários e de perfil estatista, viam nos avanços econômicos a solução quase exclusiva para todas as suas mazelas. Esses fatores contribuíram para que a temática levantada na Conferência de 1972 tivesse efeitos limitados nas esferas governamentais, mas não impediram que a mesma sensibilizasse as sociedades respectivas. Data dessa década o surgimento das primeiras Organizações Não-Governamentais (ONG's) ambientalistas de âmbito internacional e do aparecimento dos primeiros "partidos verdes" em diversos países[589].

[589] Vide LINDGREN ALVES, José Augusto. *Relações Internacionais: a década das conferências*. Brasília, FUNAG/IBRI, 2001. pp. 61-62.

Os governos dos países em desenvolvimento percebiam o crescimento dessa "onda" ambientalista como uma limitação imposta pelos países industrializados ao seu desenvolvimento e, dada sua origem basicamente exógena, um ataque a sua soberania ao condicionar e onerar suas opções no campo de seu progresso econômico. Essa percepção fundamentava-se na primazia atribuída pela imprensa internacional às denúncias de desmatamento nos países do Sul associado à ação dos garimpeiros e de extermínio das populações indígenas, dando muito menos destaque às ações poluidoras das nações do Norte. A essa desconfiança dos países em desenvolvimento somaram-se as importantes parcelas dos setores produtivos dos países industrializados por "motivos mais imediatistas e interesseiros"[590].O regime militar brasileiro manteve, assim, diante da questão atitude análoga àquela observada na área dos direitos humanos: uma posição defensiva, com a argumentação de que se tratava de matéria circunscrita ao debate e à jurisdição internos.

O Brasil vê sua posição ser crescentemente contestada por governos estrangeiros e por uma miríade de organizações não-governamentais que se aglutinavam em torno de questões específicas. O regime considera as cobranças internacionais ilegítimas e ofensivas à soberania do País. O diálogo com as ONGs é rechaçado pelas mesmas razões e elas próprias acusadas de servirem a interesses de potências estrangeiras.

Esse é o contexto em que a Nova República vai encontrar o tratamento da questão no Brasil. O Presidente Sarney tem consciência de que, na esfera interna, a questão merece uma atenção por parte das autoridades governamentais e que é do interesse da própria sociedade que sejam estabelecidas regras para que o desenvolvimento seja compatível com a preservação do meio ambiente[591].

O Itamaraty percebe o ônus crescente que a posição defendida até então impunha ao País. Há uma confluência de opiniões sobre como a equação poderia ser invertida. No plano interno, o governo conduzirá ações para centralizar o tratamento do tema e, no plano externo, efetuará um realinhamento do discurso diplomático.

Pela dimensão dos recursos naturais de que dispõe e pela existência de vastas áreas inexploradas, o Brasil passou a portar-se como o maior

---

[590] Vide LINDGREN ALVES, José Augusto. *Relações Internacionais: a década das conferências*. Brasília, FUNAG/IBRI, 2001. pp. 63.

[591] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

interessado na preservação do meio ambiente: não somos vilões, somos vítimas. Os esforços de preservação devem obrigatoriamente ser compatibilizados com o desenvolvimento da sociedade brasileira. Os dois pontos são complementares e não incompatíveis. O Brasil participará do debate internacional não na condição de agressor do meio ambiente, mas com a determinação de contribuir para um diálogo construtivo, no qual as causas do impacto sobre o meio ambiente devem ser reconhecidas de forma justa e proporcional, não recaindo majoritariamente nos países em desenvolvimento. O País necessita de recursos financeiros e tecnológicos para elevar os níveis sócio-econômicos de sua população, ao mesmo tempo em que precisa de recursos desse mesmo tipo para compatibilizar seu desenvolvimento com a defesa do meio ambiente. O desenvolvimento precisa ser sustentável[592].

A Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, representou um passo decisivo para a formulação da política ambiental brasileira. Um capítulo inteiro foi dedicado ao meio ambiente, repartindo entre o Estado e a Sociedade a responsabilidade por sua preservação e conservação. Tendo esses dispositivos como base, o Governo Sarney iniciou a elaboração dos textos normativos para dar viabilidade prática aos princípios de defesa do meio ambiente e compatibilizá-los com as necessidades de desenvolvimento econômico e social do País.

Pelo Decreto nº. 96.944, de 12 de outubro de 1988, o Governo cria o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal, denominado “Programa Nossa Natureza”, com a finalidade de estabelecer condições para a utilização e a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis na Amazônia Legal, mediante a concentração de esforços de todos os órgãos governamentais e a cooperação dos demais segmentos da sociedade com atuação na preservação do meio ambiente.

O Decreto define os objetivos do Programa:

“I - conter a ação predatória do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis;
II - estruturar o sistema de proteção ambiental;
III - desenvolver o processo de educação ambiental e de conscientização pública para a conservação do meio ambiente;

[592] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

IV - disciplinar a ocupação e a exploração racionais da Amazônia Legal, fundamentadas no ordenamento territorial;
V - regenerar o complexo de ecossistemas afetados pela ação antrópica, e
VI - proteger as comunidades indígenas e as populações envolvidas no processo de extrativismo."

Pelo mesmo diploma é criada uma Comissão Executiva, sob a presidência do Secretário-Geral da Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional - SADEN/PR, responsável por planejar, coordenar e controlar as atividades do Programa Nossa Natureza. Formam-se ademais seis Grupos de Trabalho Interministerial (GTI), com as respectivas tarefas e diretrizes claramente definidas[593].

As palavras do Presidente da República na ocasião do lançamento do Programa Nossa Natureza mostram a determinação do Governo de responder às preocupações nacionais e estrangeiras sobre a questão[594]:

"Há sensibilização crescente da sociedade brasileira contemporânea a grandes movimentos mundiais quanto à questão da preservação ambiental. Foi para mim motivo de surpresa e indignação constatar numerosos incêndios, que em poucos dias consumiram milhares de quilômetros da floresta Amazônica. Posso confessar mesmo que foi a luz vermelha a despertar no Presidente a consciência da necessidade de um programa mais abrangente, global e mais enérgico, o fato do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais ter monitorado, num só dia, mais de 6 mil focos de incêndio no Brasil.
A cada dia consolida-se entre os brasileiros a consciência de que é fundamental preservar os sistemas ecológicos vitais à produção de alimentos, à saúde, à sobrevivência humana e ao desenvolvimento, tais como os sistemas agrícolas, sistemas costeiros e de água doce e às florestas nativas, em particular aquelas que protegem bacias ou abrigam espécies ameaçadas."

---

[593] As medidas adotadas pelo Governo brasileiro foram anunciadas às missões diplomáticas brasileiras pela Circular Telegráfica nº 16.569, de 19 de outubro de 1988. Pela Circular Postal nº 9.604, de 1º de agosto de 1989, foi transmitida a íntegra das Leis e Decretos adotados no âmbito do Programa Nossa Natureza, assim como a legislação complementar sobre meio ambiente.
[594] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens.* 1988. Brasília, Presidência da República, 1989, pp. 510-511.

Em 22 de fevereiro de 1989, pela Lei nº. 7.735, é criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), com a fusão de quatro entidades brasileiras que trabalhavam na área ambiental: a Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), a Superintendência da Borracha (SUDHEVEA), a Superintendência da Pesca (SUDEPE) e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF). O IBAMA passa assim a ser o órgão gerenciador da questão ambiental em todo o País, responsável por formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional do Meio Ambiente e da preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais renováveis.

No cenário internacional a questão fora elevada a um novo patamar quando a Assembleia Geral das Nações Unidas estabeleceu[595], em dezembro de 1983, uma "Comissão Especial"[596] que deveria propor um relatório sobre meio ambiente com estratégias para o desenvolvimento sustentável. O relatório produzido pela Comissão foi apresentado à Assembleia Geral, em junho de 1987, sob o título "Nosso Futuro Comum". Acabou sendo conhecido como "Relatório Brundtland", sobrenome da então Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, que presidia a Comissão.

Entre os dias 30 de agosto e 1º de setembro de 1987, Delegação da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento realizou visita oficial a Brasília para o lançamento de seu relatório em língua portuguesa. Os membros da Delegação foram recebidos pelo Presidente da República e pelo Deputado Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte[597]. Em almoço oferecido à delegação no dia 31 de agosto daquele ano, as palavras do anfitrião, Chanceler Abreu Sodré, são elucidativas da posição do Governo brasileiro[598]:

---

[595] Resolução 38/161 da XXXVIII AGNU, de 19 de dezembro de 1983.

[596] A comissão recebeu posteriormente o nome de "*World Comission on Environment and Development*".

[597] A Delegação foi presidida pelo Senhor Mansour Khalid, Vice-Presidente da Comissão, e integrada pela Senhora Suzana Agnelli, Senadora e Secretária de Relações Exteriores da Itália, pela Senhora Margarida Marina de Botero, especialista colombiana em questões ambientais, pelo Embaixador Tom Vraalsen, representante da Primeiro Ministro Gro Harlem Brundtland, e pelo Doutor Paulo Nogueira Neto, brasileiro, membro da Comissão. Vide Circular Telegráfica nº 15.535, de 23/09/1987.

[598] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *Discursos e palestras – 1987*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1988. pp 147. Cabe ainda a menção de que o discurso do Senhor Ministro de Estado foi distribuído a todas as missões diplomáticas brasileiras pela Circular Postal nº 9.111, de 10 de setembro de 1987.

"Ressalvado o dever de não causar danos ao meio ambiente de outros países, o Governo brasileiro considera que é tarefa precípua do Estado, no exercício de sua soberania, a formulação de sua política ambiental e a administração de seus recursos naturais. Tal postura, entretanto, não implica desconsiderar o papel da cooperação e dos mecanismos internacionais de intercâmbio de informações em matéria ambiental, que reputamos da maior relevância. A utilização dos recursos naturais do território brasileiro obedece às prioridades nacionais, que passam de modo insofismável pelas necessidades básicas de nosso povo.

O relatório da Comissão Mundial reconhece na pobreza uma das principais causas da devastação ambiental, e prescreve a necessidade de que sejam imediatamente revistos os princípios que fundamentam as relações econômicas globais. O Brasil compartilha esse ponto de vista. Não há dúvida de que a presente iniquidade do relacionamento econômico internacional – marcado pela crescente deterioração dos termos de troca, pelo protecionismo dos países desenvolvidos e pelo insustentável endividamento que transforma países em desenvolvimento em exportadores de capital – gera esmagadoras pressões sobre o patrimônio natural desses países, com graves consequências para o meio ambiente.

Seria, portanto, ingênuo, e mesmo perigoso, acreditar que a mera imposição de condicionantes ambientais à concessão de financiamentos ou doações, pelos organismos financeiros multilaterais e bilaterais, pudesse servir de freio à devastação do meio ambiente. Tais restrições de crédito podem, ao contrário, gerar entraves que redundariam no agravamento do círculo vicioso pobreza/devastação ambiental/pobreza. A nosso ver, a válida preocupação desses organismos com o meio ambiente se deveria traduzir em contribuições financeiras a projetos que visem ao equacionamento de problemas ambientais."

Para dar curso institucional às preocupações internacionais sobre a questão ambiental e como evento prévio à segunda Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, França, Noruega e Países Baixos decidem realizar reunião de Chefes de Estado e de Governo, no dia 11 de março de 1989, para considerar medidas de cooperação internacional para a proteção

do meio ambiente. O Presidente Sarney é convidado, por meio de carta assinada respectivamente pelos Primeiros Ministros Michel Rocard, Gro Brundtland e Ruud Lubers, a participar[599]. Ao convite está anexo projeto de declaração a ser emitido ao final da referida reunião[600].

Ao antecipar aos Embaixadores dos três países o texto da carta de resposta do Presidente José Sarney, o Ministro Abreu Sodré ressaltou a disposição construtiva com que o Governo brasileiro recebera a proposta da realização da reunião na Haia e sua vontade de contribuir positivamente para os esforços internacionais de proteção ao meio ambiente[601]. No texto da carta-resposta aos três Primeiros Ministros, o Presidente da República assinala o caráter oportuno da iniciativa, que vem ao encontro da política do Governo brasileiro, amparada nos princípios da nova Constituição, de preservar e valorizar o meio ambiente, afirma reconhecer a importância da cooperação internacional para complementar os esforços nacionais e nota que a responsabilidade intransferível de cada país de zelar soberanamente por seu meio ambiente não exclui – ao contrário, reforça – a necessidade de implementação de um sistema efetivo a nível multilateral[602].

Avaliados internamente os riscos de o Presidente da República participar de reunião com grande visibilidade internacional, na qual o Governo brasileiro poderia ser objeto de críticas por suposta falta de engajamento na questão ambiental, o Brasil decide comparecer, mas não em nível presidencial. O Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, Secretário-Geral das Relações Exteriores, é então designado como representante do Governo brasileiro[603]. O Itamaraty acompanha cuidadosamente a redação do texto da declaração final para que os interesses brasileiros não sejam prejudicados[604]. As sensibilidades eram válidas, como demonstravam as preocupações do Embaixador Paulo Nogueira Batista[605] ao avaliar o projeto de declaração que circulava nas Nações Unidas. Apontava ele, que o projeto deixava

[599] A referida carta foi entregue ao Presidente da República durante audiência conjunta concedida no dia 9 de fevereiro de 1989 aos Embaixadores da França, Noruega e Países Baixos. Vide Circular Telegráfica nº 16.870 de 21/02/89.
[600] Vide Despacho Telegráfico para a Embaixada na Haia nº 39, de 21/02/89.
[601] Vide Circular Telegráfica nº 16.871, de 21/02/89.
[602] Vide Circular Telegráfica nº 16.870, de 21/02/89.
[603] Vide Despacho Telegráfico para a Embaixada na Haia nº 56, de 03/03/89.
[604] Vide Despacho Telegráfico para a Embaixada na Haia nº 62, de 06/03/89.
[605] Vide Telegrama da Missão junto às Nações Unidas nº 292, de 24/02/89.

transparecer preocupação exclusiva com ações futuras que levassem à degradação ambiental, mas deixava de levar em conta, por exemplo, o impacto sobre o meio ambiente gerado pelo modelo de crescimento econômico vigente nos países industrializados.

A decisão de se fazer representar na Haia pelo Secretário-Geral das Relações Exteriores representa a inflexão última do País frente à questão: o Brasil está empenhado com a preservação do meio ambiente e, alinhado com as preocupações internacionais sobre a matéria, não se exime do debate. Ademais, se esforça para que a cooperação internacional seja capaz de concretizar as vinculações entre meio ambiente e desenvolvimento, condizentes com a equitativa distribuição de responsabilidades entre os participantes do sistema internacional e evitando uma carga desproporcional de ônus sobre os países em desenvolvimento[606].

No discurso que profere na capital holandesa, o Embaixador Flecha de Lima ressalta os pontos que o Brasil considera prioritários para o tratamento da questão[607]:

> *"Em nossa opinião três pontos deveriam ser sublinhados e adequadamente discutidos, caso desejemos realmente tornar efetivos os princípios hoje adotados. O primeiro ponto seria a criação de mecanismos financeiros que possibilitem aos países em desenvolvimento o estabelecimento de programas de prevenção da poluição atmosférica; o segundo, assegurar livre acesso e efetiva transferência de tecnologias de proteção ambiental, sem custo comercial, em favor dos países em desenvolvimento; o terceiro ponto reside na capacidade dos países altamente industrializados de reduzir substancialmente os níveis atuais de emissão de resíduos poluentes na atmosfera, seja mediante redução do consumo supérfluo e irracional de combustíveis fósseis, seja mediante o desenvolvimento de fontes alternativas de energia."*

No mesmo ano de 1989, ao pronunciar o discurso de abertura da XLIV Assembleia Geral das Nações Unidas, o Presidente Sarney se refere à questão

---

[606] Depoimento do Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima ao autor, em novembro de 2006.

[607] Vide FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso. *Caminhos Diplomáticos: 10 anos de agenda internacional*. Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves, 1997, pp. 187-188.

do meio ambiente e coloca o País à disposição da Organização para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (*United Nations Conference on Environment and Development – UNCED*)[608]:

> *"A relevância que atribuímos à questão ambiental e a disposição brasileira de tratá-la de forma serena e aberta acham-se claramente refletidas em nossa disposição de sediar, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.*
> *Mais do que ninguém, tem o Brasil consciência de sua exuberante, rica e extraordinária natureza. Suas florestas, sua fauna e sua flora são um patrimônio e uma riqueza que não abdicamos de preservar. E o fizemos no passado, quando as grandes companhias colonizadoras formadas na mundo rico invadiram as regiões selvagens da África, da Ásia e da América, depredando-as brutalmente O Brasil não as aceitou. Proibiu sua presença. Nos anos 60, o Instituto Hudson concebeu um grande lago para inundar a Amazônia. O Brasil repeliu-o. Se o mundo hoje pode voltar suas vistas para a Amazônia é porque os brasileiros souberam conservá-la até agora e o farão para o futuro. Estamos dispostos, como sempre estivemos, à cooperação. Contudo, nunca a imposições que atinjam nossa soberania.*
> *Com o "Programa Nossa Natureza", já diminuímos em um só ano as queimadas em cerca de 40 por cento, proibimos a exportação de madeiras em tora, retiramos incentivos a projetos que se revelaram predatórios e criamos o "Instituto do Meio Ambiente" reunindo dezenas de órgãos em amplo projeto de proteção ecológica. Aproximadamente 8 milhões de hectares de território brasileiro estão hoje sob regime de preservação permanente. Cerca de 10 por cento do território nacional estão destinados às populações indígenas, que reúnem 200 mil índios."*

O oferecimento para sediar a UNCED representava o fecho do trabalho consistente pelo qual o Presidente conseguira demonstrar que o Governo brasileiro de fato se preocupava com a defesa do meio ambiente e ao mesmo

---

[608] Vide SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (Org.). *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas. 1946-1995.* Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1995, pp. 501-502.

tempo reconhecia como sendo da responsabilidade coletiva de todas as Nações.

O passo último dessa estratégia de incluir definitivamente o País nesse debate internacional – oferecer o Brasil como sede para a realização da próxima reunião da ONU sobre meio ambiente – foi a negociação com o governo canadense[609], que também se tinha oferecido para sediar a Conferência[610]. O objetivo do Governo brasileiro foi alcançado com o apoio à indicação do canadense Maurice Strong para a Secretaria-Geral da Conferência[611], em troca da confirmação do Rio de Janeiro confirmado como sede do evento[612].

O coroamento da iniciativa ambiental do Governo Sarney no âmbito das relações internacionais do Brasil se dará no governo seguinte, com a realização da UNCED no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992. A conferência, que ficaria conhecida informalmente como RIO-92 ou ECO-92, despertou enorme interesse em todo o mundo e a ela compareceram delegações de 170 países. Nela buscou-se (1) identificar estratégias regionais e globais para ações referentes às principais questões ambientais, (2) examinar a situação ambiental do mundo e as mudanças ocorridas depois da Conferência de Estocolmo e (3) examinar estratégias de promoção de desenvolvimento sustentado e de eliminação da pobreza nos países em desenvolvimento.

A temática ambiental pode, com justa medida, ser apontada como item da política externa brasileira na qual houve uma inflexão profunda durante a Nova República em relação ao passado imediato. Não somente soube o Governo incluir a preocupação ambiental no rol das políticas públicas do País, com a criação e racionalização de novos órgãos do Executivo, como foi capaz de, através do Ministério das Relações Exteriores, inverter a posição do País no debate internacional e passar a dele participar com conduta ativa e construtiva.

A ação do Governo Sarney, no meio do percurso, ainda contou com o respaldo do texto constitucional, que refletiu de forma positiva as precocupações com o meio ambiente e foi capaz, assim, de atualizar a agenda

[609] Vide Telegrama da Missão junto às Nações Unidas nº 730, de 04/5/89.
[610] O governo da Suécia havia inicialmente oferecido sua capital como sede da conferência, com o objetivo de realizar a "Estocolmo + 20". O Governo brasileiro já havia obtido então a desistência da candidatura sueca. Vide Telegrama da Missão junto às Nações Unidas nº 1918, de 25/10/89.
[611] Vide Telegrama da Missão junto às Nações Unidas nº 2401, de 08/12/89.
[612] Depoimento do Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima ao autor, em novembro de 2006.

interna, em atendimento aos interesses da sociedade brasileira. No plano externo, logrou realinhar sua ação diplomática com os novos rumos da agenda internacional, sem contudo abrir mão de uma atitude firme em defesa da compatibilização da defesa ambiental com o soberano projeto de desenvolvimento econômico. Passou o Brasil a contribuir para um debate gradativamente mais necessário e mais racional, prestando seu auxílio para identificar as verdadeiras fontes do problema da poluição e, desse modo, iluminar caminhos para sua mitigação. O Brasil passou também a ter papel relevante na tentativa de distribuição dos ônus econômicos implícitos na defesa ambiental, de forma menos injusta para os países em desenvolvimento.

IV. A Instrumentação Diplomática

"A soberba grandeza desse resultado, condigno realmente do nosso direito e do seu excelso defensor, não nos permite analisar o valor técnico dos meios, a cuja magnificência, abaixo de Deus, devemos tão insigne triunfo. Depois de vitórias como essa, que põem silêncio a questões seculares, e envergonham os loiros sinistros da guerra, a admiração se descobre e emudece, para romper em aplausos, enquanto não volta, com a gratidão, à serenidade e, com o estudo, ao assombro."

Ruy Barbosa, no "Imprensa", edição de 2 de dezembro de 1900, em homenagem ao Barão do Rio Branco por sua vitória na questão do Amapá[613]

Os métodos, as técnicas, os princípios, as normas, os usos – enfim, todos os recursos utilizados na atividade diplomática foram sendo criados, modificados e aperfeiçoados pela prática secular dessa que é considerada uma das mais antigas profissões da sociedade humana. Por conseguinte, a adoção exitosa de variações de antigos procedimentos ou modificações estruturais em um serviço diplomático requer cautela e discernimento para

[613] Vide CARVALHO, Afonso de. *Rio Branco*. Rio de Janeiro, Biblioteca Militar. 1945. pp. 146.

evitar a redução da eficácia de um instrumento tão caro a qualquer governo. É normal, portanto, que, na medida em que certas circunstâncias da conjuntura interna e/ou internacional o exijam, os responsáveis pela condução da política externa venham a ter a sensibilidade e a competência para efetuar as mudanças adequadas. Isso se deu no Governo Sarney, como se depreende dos fatos descritos nos capítulos precedentes: não somente mudavam as condicionantes externas, como o principal instrumento de ação internacional do País era obrigado a adequar-se à nova realidade doméstica, calcada na democracia.

Cabe, portanto, explicitar aqui algumas das alterações e inovações que foram introduzidas no repertório de recursos diplomáticos do Itamaraty por iniciativa do Presidente Sarney ou que dele receberam aprovação e apoio.

Essas alterações refletem não somente mudanças de percepção sobre o temário internacional como, principalmente, de atitude e, por vezes, de prioridade para o tratamento de questões por parte da Chancelaria.

Ainda que seja possível reconhecer a existência de "processos históricos" que conduzam a determinadas decisões, é preciso ter claro que qualquer processo é conduzido por pessoas que podem ser cruciais no direcionamento desses próprios processos. Não se pretedende aqui entrar em discussão teórica sobre a relação processos-personagens históricos, apenas enfatizar a importância dos personagens no período específico da Nova República e na formulação e execução de sua política externa.

IV. 1. Diplomacia Presidencial

No Brasil, como em muitos outros países, quem fixa as diretrizes de política externa, segundo norma constitucional, é o Presidente da República, assessorado pelo Ministro das Relações Exteriores[614]. Assim, ao Itamaraty cabe aconselhar o Chefe de Estado no que se refere ao traçado daquelas diretrizes e cabe-lhe, ao mesmo tempo, a execução dessas diretrizes. Para essa função, o serviço diplomático pode precisar recorrer a um dos instrumentos clássicos da ação diplomática: a inserção da pessoa do Chefe de Estado em dado momento da implementação específica de uma linha da

[614] Vide o artigo 84 da Constituição de 1988 que estabelece as atribuições do Presidente da República, especialmente os incisos VII e VIII. Vide TÁCITO, Caio. *Constituições Brasileiras Volume VII: 1988*. Brasília, Senado Federal, 2002. pp 127.

política externa[615]. No mais das vezes, isso é feito para desobstruir um diálogo diplomático emperrado, para superar impasse numa negociação ou para induzir outro governo a inverter diametralmente uma postura. Observe-se, nesse contexto, que tradicionalmente o serviço diplomático profissional utiliza esse recurso com parcimônia, para que não se perca sua eficácia. Atualmente, porém, o uso desse recurso é mais frequente, numa época em que proliferam as reuniões de cúpula e em que a enorme facilidade das telecomunicações leva ao contato, direto e imediato, entre Chefes de Estado.

Na teoria e na prática diplomática, considera-se que a participação pessoal do Chefe de Estado numa etapa da ação diplomática por solicitação da sua Chancelaria se desenvolve *ratione functionis* e não *ratione personae*. Contudo, um Chefe de Estado pode, por vontade própria, no desejo de melhor servir a seu país, com os meios hoje disponíveis, imprimir uma participação mais direta ou fazer prevalacer ideias ou modalidades próprias na execução da política externa. Essa participação é hoje conceituada como "Diplomacia Presidencial."[616]

No caso do Brasil, segundo os registros históricos e a tradição oral, muitos Presidentes demonstraram interesse especial por questões de política externa, indo além da sua responsabilidade constitucional. Alguns tiveram uma participação direta na definição de rumos e objetivos ou acompanharam de perto a estruturação de grandes projetos no campo externo. Ao longo dos quinze anos de seu primeiro governo, Getúlio Vargas muito fez para moldar, ele próprio, a política externa do Brasil. Mais tarde, já restabelecida a normalidade democrática, Juscelino Kubitschek debate com assessores imediatos os conceitos básicos e as linhas mestras do ambicioso programa que será batizado de "Operação Pan-Americana". Outros procuraram manter-se a par, diariamente, dos acontecimentos em determinadas áreas, como ocorreu com Ernesto Geisel em relação ao Prata.

---

[615] Nos regimes parlamentaristas, o equivalente é o Chefe de Governo. Entretanto, a característica emblemática do Chefe de Estado nesses regimes faz com que ele também possa servir como esse tipo de "instrumento". Os exemplos mais comuns disso são a Rainha da Inglaterra e, com menor frequência, o Imperador do Japão. As peculiaridades do atual parlamentarismo francês, em que o Chefe de Estado detém atribuições constitucionais sobre Política Externa normalmente pertencentes ao Chefe de Governo, faz com que a França possa se utilizar dos dois instrumentos com uma só pessoa. Neste texto, por simplificação, se fará referência apenas ao Chefe de Estado.

[616] Vide DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial.* Rio de Janeiro, Topbooks, 1999. pp. 51.

As origens de uma "Diplomacia Presidencial" podem ser observadas em governos anteriores. Como aponta Sérgio Danese, no detalhado estudo[617] que fez sobre o tema, a Presidência Geisel marca um "ponto de inflexão" sobre o que denomina de "caráter reflexo e gestual de grande parte da diplomacia presidencial anterior." Ao imprimir um uso mais sistemático e refletido à atividade diplomática do Presidente da República e ao aprofundar o grau de universalização da política externa brasileira, Geisel estabelece referência com a qual a diplomacia das "visitas presidenciais" do Governo Figueiredo irá se processar[61].

A visão do cargo e as credenciais democráticas do País, aliadas às facilidades de locomoção que a tecnologia da época proporcionavam, fizeram com que o Presidente José Sarney viesse a ser o primeiro Chefe de Estado brasileiro a participar pessoalmente, de forma direta e continuada, da formulação de diretrizes para a ação diplomática e, principalmente, da implementação de muitas delas. Segundo Danese[619]:

> *"De certa forma, o Presidente José Sarney completou o que é hoje, grosso modo, o palco em que se desenvolve a diplomacia presidencial brasileira, ao dar um carácter sistêmico aos encontros presidenciais com a Argentina e o Uruguai; (...) ao amiudar a participação presidencial na diplomacia multilateral; (...) ao dar um caráter permanente à diplomacia presidencial regional brasileira; ao ampliar a diplomacia presidencial multilateral aos países de língua portuguesa; (...) e ao universalizar, do ponto de vista geográfico, a nossa diplomacia presidencial."*

As características inéditas dessa atuação merecem uma análise mais profunda.

As circunstâncias inesperadas e trágicas em que se dá a posse de José Sarney na Presidência da República e a complexidade do quadro político interno naquele momento seriam razões mais do que suficientes para que o mandatário se dedicasse de forma quase exclusiva à condução do delicado processo de transição que se iniciava no âmbito do País. Contudo, graças à sua longa trajetória

[617] Vide DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial.* Rio de Janeiro, Topbooks, 1999. pp. 352.
[618] Vide DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial.* Rio de Janeiro, Topbooks, 1999. pp. 358.
[619] Vide DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial.* Rio de Janeiro, Topbooks, 1999. pp. 373.

na vida pública nacional, ao seu interesse pela dinâmica do cenário mundial e à importância que atribui à inserção do País no plano internacional, Sarney percebe com muita nitidez que o desempenho no campo externo seria fator de grande significação para a tarefa imediata no plano interno. Ao mesmo tempo, acalenta a expectativa de que a normalização institucional do Brasil teria reflexo no exterior e facilitaria a atualização do discurso diplomático do País. Em outras palavras, estava convencido de que as credenciais democráticas constituíam um ativo importante nesse empreendimento, embora tivesse clara noção das dificuldades a superar[620]. A frágil situação econômico-financeira do País, especialmente agravada pelo elevado endividamento externo, debilitava sua capacidade negociadora em quase todas as áreas. A imagem do Brasil estava muito desgastada pelas incessantes críticas, queixas e acusações relacionadas com os direitos humanos e o meio ambiente. A atuação do Itamaraty nos anos imediatamente anteriores refletia aquela imagem negativa.

O Presidente deu-se conta de que a dinâmica da política interna brasileira concentrava quase que por inteiro as atenções dos setores da sociedade que normalmente estariam acompanhando a formulação e execução da política externa do País. Esse contexto particular abriu para o mandatário uma perspectiva de ampla liberdade para ação no plano externo. Por mais paradoxal que essa perspectiva possa parecer, ela se configurou de forma real, como registram suas próprias palavras[621]:

> *"Por minha falta de apoio político, era um presidente fraco no âmbito nacional mas todas as atenções estavam voltadas para a transição política do Brasil e isso, naquele momento, me deixava completamente livre para atuar no exterior."*

O Presidente conhecia bem o Itamaraty e respeitava a excelência profissional de seus quadros[622]. Ademais, tinha plena consciência da

---

[620] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

[621] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2005.

[622] José Sarney é primo em primeiro grau do falecido Chanceler Araújo Castro. Fora muito próximo do Chanceler Afonso Arinos, que havia sido seu líder na UDN. Mantinha, desde antes de seu período no Palácio do Planalto, numerosos laços de amizade com diplomatas brasileiros, círculo esse que foi expandido desde o momento que passou a integrar, em 1972, a Comissão de Relações Exteriores do Senado Fedral. Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

importância de dispor do Ministério das Relações Exteriores como instrumento de apoio direto para auxiliá-lo na montagem e implementação de sua agenda internacional[623]. Por tudo isso, forma a convicção de que o momento excepcional por que passava o País e a dimensão das dificuldades que se lhe antepõem na conjuntura internacional, requeriam uma ação diplomática inovadora.

Com essa visão, desde o começo do seu mandato, toma a iniciativa de colocar sua função de primeiro mandatário inteiramente a serviço dos interesses do Brasil no campo externo, sabendo muito bem o esforço pessoal que isso requereria e os riscos a que se iria expor. Essa atividade especificamente diplomática é desenvolvida de várias maneiras:

a) identificação, junto com o Itamaraty e outros Ministérios, das questões internacionais mais urgentes, nas quais sua participação direta pudesse produzir melhor efeito do que o tratamento institucional normal;

b) comparecimento a cerimônias de posse de outros mandatários, especialmente no hemisfério americano, a fim de aproveitar esses encontros protocolares para manter conversações substantivas sobre temas de interesse comum na agenda dos interlocutores. Essa conduta marcou inflexão profunda na política externa brasileira nessa prática específica;

c) participação no maior número possível de reuniões multilaterais de cúpula, procurando concertar posições com outros mandatários, sem contudo assumir postura passível de gerar suspeitas de pretensões de liderança ostensiva;

d) fortalecimento, com sua presença em reuniões regulares ou extraordinárias de organismos internacionais, do maior ativismo da diplomacia brasileira nesses foros, conforme uma das diretrizes específicas que traçara para o Ministério das Relações Exteriores;

e) realização de Visitas de Estado a países-chaves, bem como o estímulo para a vinda oficial de outros mandatários ao Brasil, em prol da concretização dos objetivos traçados para a política externa brasileira. (vide Anexo II);

f) aproveitamento máximo das oportunidades para fazer pronunciamentos relativos à política externa do Brasil, tanto sobre temas de interesse direto do País, como sobre questões de maior relevância para toda a comunidade internacional. (vide Anexo IV), e

---

[623] O Presidente Sarney considera que o Itamaraty é o “celeiro de quadros civis de excelência da República.” Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

g) exame e aprovação de propostas inovadoras na estrutura da Secretaria de Estado das Relações Exteriores, a fim de melhor aparelhá-la para o desempenho de suas tarefas.

Fato que merece registro é a surpresa do Presidente, logo nos primeiros dias do mandato, ao receber recomendação do Itamaraty de não incluir em sua agenda o comparecimento à posse de mandatários estrangeiros. Era prática vigente, até então, enviar representante para essas solenidades, com o intuito de evitar que o Presidente da República ficasse no mesmo plano, ou inferior, ao de outros mandatários presentes nas cerimônias[624]. Sarney determinou a mudança do costume e fez das viagens dessa natureza não só uma oportunidade para valorizar a presença brasileira no exterior, como para estreitar contatos com líderes estrangeiros, principalmente latino-americanos[625]. O novo preceito será seguido pelo Presidente como elemento adicional à estrita observância da "liturgia do cargo", marca característica de sua personalidade, que o acompanhou durante os cinco anos em que presidiu a República.

Pela análise dos documentos pertinentes e pelos depoimentos colhidos, fica evidenciado o cuidado constante do Presidente Sarney de utilizar plenamente os quadros profissionais do Itamaraty. É igualmente nítido seu desinteresse por atrair para si os holofotes da mídia, nacional ou internacional. Em suma, pode-se concluir que Sarney cria uma forma muito peculiar de "Diplomacia Presidencial", que aumentou o prestígio internacional do Itamaraty[626].

A Nova República havia encetado sua inserção internacional com a longa viagem de Tancredo Neves ao exterior[627], como foi exposto no capítulo I. Não obstante, a "Diplomacia Presidencial" exercida por José Sarney irá estabelecer um novo paradigma na modalidade.

---

[624] Depoimento do Embaixador Frederico Cezar de Araújo ao autor, em dezembro de 2007.

[625] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

[626] Deve ser enfatizada que em um ambiente interno de intensa atividade político-partidária, soube e pôde o Presidente Sarney resguardar o perfil institucional do Ministério das Relações Exteriores. Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

[627] Sérgio Danese, que apresentou a análise mais completa até o momento sobre a "Diplomacia Presidencial" no Brasil, refere-se à viagem como "o momento presidencial" de Tancredo Neves. Vide DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial.* Rio de Janeiro, Topbooks, 1999. pp. 370-372.

É inegável que a iniciativa pessoal do Presidente José Sarney foi central para a aproximação do Brasil com a Argentina. A relação que estabeleceu com o Presidente Alfonsín ultrapassaria em muito o nível de relacionamento usual entre Chefes de Estado. Pode ser apontada como fator de peso relevante para o êxito alcançado. Essa vocação para o acercamento amigável, que o Presidente aponta como sendo uma das características mais profundas de sua personalidade[628], será visível no relacionamento que estabeleceu com diversos outros mandatários estrangeiros, dentre eles, em especial, Julio Maria Sanguinetti (Uruguai), Miguel de la Madrid (México), Carlos Andrés Perez (Venezuela), Joaquim Chissano (Moçambique) e Mário Soares (Portugal).

Além do processo de integração inaugurado no Cone Sul, esse perfil do Presidente teve importância capital nos contatos feitos com os demais mandatários latino-americanos e no processo de concertação que com eles estabeleceu nos Grupos de Contadora e de Apoio e, posteriormente, no Grupo do Rio. A atmosfera assim criada em muito contribuiu para a distensão de ânimos nesses foros e para o avanço da revigorada política de aproximação regional e sub-regional.

A relação de viagens internacionais e de visitas, que constitui o Anexo II, ainda que não mostre o conteúdo das conversações, é demonstrativa da intensidade que o Presidente imprimiu aos seus compromissos externos.

IV. 2. Os Coadjuvantes Principais

Ao longo dos cinco anos da Nova República, o Presidente José Sarney nomeou para a chefia do Itamaraty dois titulares. As condições em que ascendeu, como Vice-Presidente, ao exercício da Presidência no dia 15 de março de 1985 explicam porque optou por dar posse a um ministério que fora composto por Tancredo Neves. Imaginava-se que, recuperado da condição médica que o havia impossibilitado de ser empossado naquela data, o Presidente-eleito assumiria dentro de poucos dias a Presidência da República.

O Ministério havia sido escolhido como resultado de uma longa e complexa montagem, que espelhava o delicado equilíbrio entre os múltiplos, e muitas vezes antagônicos, setores da base de apoio político do futuro Governo.

[628] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

Sarney não havia participado dessa montagem. Não sabia por que caminhos se havia chegado a ela nem quais os compromissos que respaldavam a indicação dos titulares anunciados[629].

O nome de Olavo Egydio Setúbal fora escolhido para a Pasta das Relações Exteriores. Tendo sido (de acordo com as normas legais da época) nomeado pelo Governador, Paulo Egydio Martins, Prefeito da Cidade de São Paulo de 1975 a 1979, nesse último ano Setúbal deixa o cargo e, com o fim do bipartidarismo, filia-se ao Partido Popular (PP), formado por políticos que se haviam desvinculado do PMDB. Concorrera ao Governo do Estado de São Paulo pelo PP; com a reincorporação do partido ao PMDB, tivera sua candidatura cancelada[630]. Em 1984, passou a ser um dos coordenadores da campanha de Tancredo Neves[631].

Setúbal havia tido seu nome aventado para as pastas da Fazenda e da Indústria e Comércio, mas acabou sendo indicado para o Itamaraty[632].

Em seu livro de memórias do período à frente da Chancelaria, Setúbal denominou sua gestão como "Diplomacia para Resultados", a repetir a prática observada em algumas gestões anteriores de apor rótulo à política externa nelas desenvolvida. Ainda que não tivesse sido escolhido por quem acabou assumindo a Presidência da República, o Chanceler prestou a José Sarney todo seu apoio, tanto na formulação como na execução da política externa brasileira naquele período, e mostrou-se perfeitamente sintonizado com os

---

[629] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

[630] Após sua saída da corrida pelo governo de São Paulo, Setúbal declarou seu apoio à pré-candidatura de Aureliano Chaves à Presidência da República. Entretanto, com a desagregação provocada pela vitória de Paulo Maluf, filia-se ao Partido da Frente Liberal (PFL)

[631] Vide BELOCH, Israel; Abreu, Alzira A. de (Orgs.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro: pós-1930. Vol. V*. Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, 2001. pp. 5373-5374.

[632] O Embaixador Marcílio Marques Moreira relembra em seu depoimento ao CPDOC: "Olavo foi escolhido pelo próprio Tancredo, E aquilo foi uma engenharia (...) houve um jantar no Florentino para um grupo pequeno (...) Estavam presentes Olavo Setúbal, Fernando Henrique Cardoso e Renato Archer. Eu tinha tomado uns dois ou três uísques e disse a cada um o que achava que ia acontecer. Disse ao Olavo: "Você quer ser ministro da Fazenda, mas não vai ser." Olavo foi Ministro do Exterior porque queria ser Ministro da Fazenda. Renato Archer queria ser Ministro do Exterior e foi para a Ciência e Tecnologia, ministério para o qual Fernando Henrique tinha sido convidado e não aceitara. Foi engraçado, porque saíram vários ministros dali, mas não para os lugares que queriam. Cada um queria o lugar do outro." Vide MARQUES MOREIRA, Marcílio. *Diplomacia, política e finanças: De JK a Collor. 40 anos de história por um de seus protagonistas. (Depoimento ao CPDOC – Fundação Getúlio Vargas).* Rio de Janeiro, Objetiva, 2001. pp. 140-141.

princípios que a nortearam[633]. Setúbal assim expôs a concepção de atuação diplomática que, sob a orientação do Presidente Sarney, imprimiu ao Itamaraty[634]:

> *"Os resultados do trabalho diplomático iniciado com a Nova República já são palpáveis no curto prazo ou se vislumbram no longo prazo. No plano político mais geral, o Brasil mudou sua imagem externa. Hoje somos um país que, de forma legítima, pode propor uma maior democratização das relações de poder internacionais, porque estamos praticando a democracia internamente.*
>
> *A visão democrática projetada internacionalmente nos levou a uma reflexão crítica sobre o próprio sistema mundial de poder. Hoje podemos reivindicar uma maior justiça na ordem internacional, a eliminação da miséria e do subdesenvolvimento, a diminuição das desigualdades entre os países, pois a dimensão social passou a ser também internamente um elemento importante de nossas políticas.*
>
> *Como afirmou o Presidente nas Nações Unidas, 'consideramos que a visão social é a própria seiva do liberalismo moderno: liberdade que se ocupa com as condições reais de vida'.*
>
> *Disse o Presidente Sarney no mesmo discurso que o Brasil 'pratica uma política externa independente, dinâmica e voltada para a solução das questões internacionais de conteúdo social'.*
>
> *Pudemos, pela primeira vez em muitos anos, dar provas de nossa convicção democrática à comunidade internacional, ao aderir ao pacto internacional das Nações Unidas sobre Direitos Civis e Políticos, à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou degradantes e ao Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O Presidente Sarney submeteu ao Congresso Nacional, para efeito de adesão do Brasil, a Convenção Americana de Direitos Humanos conhecida como Pacto de São José. Precisamente porque tem agora uma imagem internacional mais receptiva e porque sua voz se fez mais legítima na Comunidade das Nações, o Brasil ganhou em projeção*

[633] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

[634] Vide SETÚBAL, Olavo. *Diplomacia para Resultados: a gestão de Olavo Setúbal no Itamaraty*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1986. pp. 5-6.

internacional e pôde aumentar o dinamismo e a independência de sua política externa.
O Itamaraty também se democratizou em suas relações com a sociedade. Os contatos entre a instituição e a imprensa entraram em uma saudável rotina, em que predomina a transparência.
O Itamaraty dialogou com o Congresso Nacional. Nossos contatos se tornaram mais estreitos. Compareci mais de uma vez ao Legislativo, em suas Comissões de Relações Exteriores, tanto na Câmara quanto no Senado, para expor e discutir abertamente nossa política externa. Estive atento aos setores da sociedade brasileira, que mais diretamente emitem opiniões sobre nossa política externa e mantive-os informados das nossas iniciativas mais importantes.
A adaptação da diplomacia aos novos tempos não levou a uma revisão dos tradicionais princípios que a guiavam nem à modificação radical de seus rumos. O Brasil tem uma projeção externa que não é conjuntural.
Aprofundamos, contudo, o curso dessa política e a traduzimos em medidas concretas. Tivemos, além disso, que dar resposta às situações novas que têm marcado o cenário internacional."

O Chanceler participou de iniciativas que acabaram por transformar-se em um marco referencial para a política externa brasileira. Podem-se considerar como emblemáticas a visita que fez a Buenos Aires, logo no início do Governo Sarney, para levar às autoridades argentinas a proposta de iniciarem um processo de integração profunda, e sua participação, como Chefe da Delegação brasileira, na reunião em Lima na qual foi constituído o Grupo de Apoio a Contadora.

Olavo Setúbal deixou a Chancelaria em fevereiro de 1986, pouco antes de completar um ano no cargo, com a perspectiva de candidatar-se ao Governo do Estado de São Paulo pelo PFL. Sua candidatura foi abandonada pelo partido, em meados do ano, para formar nova composição política no Estado.

As eleições de novembro de 1986 e a necessidade de substituir, pelas regras de desincompatibilização, uma série de ministros que delas pretendiam participar, criaram a oportunidade de o Presidente realizar uma ampla reforma de seu ministério e designar nomes que imprimissem sua marca pessoal, e política, ao Governo. No dia 14 de fevereiro de 1986, foram empossados no

primeiro escalão do Governo quatorze novos titulares, dentre eles o segundo e último Chanceler da gestão de Sarney[635].

Roberto de Abreu Sodré, membro fundador da União Democrática Nacional (UDN), eleito Deputado Estadual em São Paulo em 1954 e reeleito em 1958, fora candidato derrotado ao Governo do Estado de São Paulo em outubro de 1962. Participara ativamente da deposição do Presidente João Goulart. Logo no início da Presidência Castello Branco, acompanhara o Governador do então Estado da Guanabara, Carlos Lacerda, em missão a vários países para esclarecer as causas do movimento de 1964 e apresentar seus objetivos. Em 1966, aderiu à Aliança Renovadora Nacional (ARENA), o partido situacionista e encabeçou a lista tríplice de candidatos da ARENA ao Governo do Estado de São Paulo apresentada ao Presidente Castello Branco. Foi eleito para o cargo pela Assembleia Legislativa estadual, em setembro de 1966, e tomou posse em 31 de janeiro seguinte. Em 1970, passou o governo a Laudo Natel. Ensaiou uma candidatura para retornar ao Governo do Estado em 1978, mas não chegou a formalizá-la. De 1981 a 1982, presidiu o Conselho Nacional do Café (CNC) e, em maio daquele ano, foi indicado para presidir a Eletropaulo, cargo do qual foi afastado vinte dias depois pelo Governador Paulo Maluf. O episódio levou-o a endereçar carta ao presidente nacional do partido governista, Senador José Sarney, para requerer seu desligamento. Em 1983, retornou à presidência do CNC e, nos primeiros meses de 1985, filiou-se ao PFL[636].

No início da Nova República, Abreu Sodré fora nomeado para o Conselho Monetário Nacional, onde veio a sentar-se junto a Dílson Funaro, que tinha sido seu Secretário de Finanças no governo estadual. Amigo pessoal do Presidente José Sarney desde os idos da filiação à UDN, sua chegada ao

[635] Celso Furtado, no Ministério da Cultura; Deni Schwartz, no de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; Íris Resende, no da Agricultura, Jorge Bornhausen, no da Educação; José Hugo Castelo Branco, na de Indústria e Comércio; Paulo Brossard, no da Justiça; Rafael de Almeida Magalhães, no da Previdência; Abreu Sodré, no das Relações Exteriores; Roberto Santos, no da Saúde; Marco Maciel, na Casa Civil; Sepúlveda Pertence, na Procuradoria-Geral da República; Saulo Ramos, na Consultoria Geral da República, e Vicente Cavalcanti Fialho, na Pasta extraordinária da Irrigação, criada em no dia 7 de fevereiro do mesmo mês. Vide BELOCH, Israel; Abreu, Alzira A. de (Orgs.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro: pós-1930.* Vol. V. Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, 2001. pp. 5300.

[636] Vide BELOCH, Israel; Abreu, Alzira A. de (Orgs.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro: pós-1930.* Vol. V. Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, 2001. pp 5547-5552 e ABREU SODRÉ, Roberto de. *No Espelho do Tempo: meio século de política*. São Paulo, Best Seller, 1995.

Itamaraty em 1986 foi marcada pelas declarações concedidas a repórteres ainda no aeroporto. Em suas memórias recorda[637]:

> *"Sobre reserva de mercado, respondi que precisávamos, paulatinamente, acabar com alguns privilégios dados à indústria eletrônica nacional, principalmente no terreno da informática. Deveria ser amparada, mas não em prejuízo do desenvolvimento do nosso país, necessitado de conhecimentos técnicos e know-how. Ficaríamos atrasados e isolados do mundo, sem a renovação tecnológica que precisávamos.*
> *Sobre o eventual perigo de conflitos nas fronteiras do Brasil e nas áreas indígenas, estabeleci um paralelo com a grande obra que fizera o Barão do Rio Branco, consolidando o mapa brasileiro. Ponderei, entretanto, que nos tempos presentes, as fronteiras não são mais mortas. Precisávamos ocupá-las, mesmo não havendo perigo iminente, como evidencia toda a história pacifista do Brasil. As áreas de reserva indígena, por sua vez, não poderiam ter a dimensão de nações. E Cuba não poderia ser a única nação isolada política e economicamente dos demais países."*

As declarações do iminente Chanceler, publicadas na manhã seguinte, dia de sua posse no Itamaraty, foram consideradas sensíveis e geraram reprimenda do Presidente da República, que não teve maiores consequências graças à franqueza que marcava a amizade entre os dois[638].

O Chanceler Abreu Sodré apontou, com suas palavras na comemoração do Dia do Diplomata, em maio de 1986, os fundamentos da atividade diplomática brasileira[639]:

> *"Político de formação parlamentar, como Vossa Excelência, Senhor Presidente, aceitei honrado, grato e com entusiasmo seu convite para ocupar a pasta das Relações Exteriores. Estou convencido de que poucas atividades podem ser tão relevantes para um homem público*

---

[637] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *No Espelho do Tempo: meio século de política*. São Paulo, Best Seller, 1995, pp. 285-286.

[638] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

[639] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *Discursos e palestras – 1986*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1987. pp. 65.

quanto a Chefia da diplomacia de seu país. Nesta função, as qualidades de entendimento, da negociação, da persuasão – atributos imperativos do político – são exigidas ao máximo. O Itamaraty tem sido para mim experiência desafiadora, nova e rica, mas aqui também recorro caminhos familiares de minha vivência política e me sinto em tudo coerente com minha vocação essencial.

Diplomata por escolha e distinção de Vossa Excelência, Senhor Presidente, nesse relevante ofício posso valer-me de minha opção primeira e cumpri-la sem transigência. Diplomacia é o desempenho da política em seu sentido mais universal. São outros os cenários, os foros, as dimensões geográficas e humanas, mas nela também estão presentes os mesmos objetivos do bem comum, igual vontade de servir, equivalente disposição ao convívio fértil, proveitoso. Se em seu exercício, porém, a polis ganha porporções de planeta, na diplomacia os partidos, os grandes protagonistas da política, assumem a forma de soberanias – soberanias que não podem aspirar a governar ou prevalecer, nem podem admitir reduzirem-se ou se submeterem. O diálogo com equidade é obrigatório entre parceiros que se devem mútuo e idêntico respeito. Ainda que provoque, às vezes, a impaciência dos poderosos, diplomacia implica igualdade jurídica, acima das realidades do poder.

A posição do Brasil é clara e incontestável: pregamos e praticamos o entendimento igual, franco e aberto, repudiamos as atitudes unilaterais, de força e confrontação.

As instituições guardam as marcas de suas origens. A diplomacia brasileira traz, nítida e indelével, a marca de Rio Branco, cunhada no respeito ao direito e na busca perseverante de soluções pacíficas e negociadas, apurada na sensibilidade para o prático e o possível nas relações entre nações soberanas. É uma diplomacia solidamente lastreada no ético e no jurídico e também uma diplomacia de eficácia e consequência. A legitimidade dos princípios que a inspiram e a continuidade histórica de sua observância fazem nossa política externa confiável e respeitada dentro e fora do Brasil. Aos sucessores de Rio Branco cabe ajustar essa preciosa herança a um País que se transforma a cada momento e a uma conjuntura internacional também sempre em mudança.

Já disse que a melhor tradição desta Casa é a de saber renovar-se. Também já ouvi que, diante das alternativas do poeta, entre o eterno

e o moderno, o Itamaraty tem a veleidade de ser eternamente moderno. Pessoalmente, verifico que esta Casa figura entre as raras instituições nas quais se pode dizer, com merecido orgulho, que modernizar é manter os padrões do passado, frente a circunstâncias novas."

Abreu Sodré rapidamente assenhoreou-se dos temas da agenda diplomática, angariou o respeito e a simpatia dos funcionários do Itamaraty pela firmeza com que defendeu, ao longo de toda sua gestão, os interesses do Brasil no exterior e, dentro do Governo, os da instituição. Com a franqueza e a fidalguia que lhe marcavam a personalidade, estabeleceu laços de amizade com diversos colegas estrangeiros. O Presidente Sarney até hoje recorda a acolhida calorosa que seu Ministro invariavelmente recebia nos encontros oficiais por parte de seus colegas estrangeiros. Aponta ainda a vantagem para o Itamaraty de dispor de um Chanceler que não era da carreira diplomática, mas que gozava de proximidade com o Presidente[640].

Abreu Sodré representou o Brasil nas sessões de abertura dos trabalhos da Assembleia Geral das Nações Unidas nas três vezes em que o Presidente não pôde viajar a Nova York[641]. Participou intensamente da coordenação diplomática sul-americana e desempenhou papel destacado no encaminhamento dos trabalhos do Grupo do Rio. Permaneceu no cargo até o último dia do Governo Sarney.

Enquanto a função de Ministro de Estado das Relações Exteriores é um cargo político, a de Secretário-Geral das Relações Exteriores é privativa de Ministro de Primeira Classe da carreira diplomática brasileira, nomeado pelo Presidente da República. O Presidente-eleito Tancredo Neves havia escolhido para ocupar esse cargo o Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, até então Subsecretário-Geral de Relações Econômicas e Comerciais. Foi assim natural que Flecha de Lima organizasse a viagem internacional do Presidente-eleito e integrasse a comitiva que o acompanhou.

O Embaixador Paulo Tarso, quando ainda Terceiro Secretário, aceitara o convite do Chefe do Gabinete Civil do Presidente Juscelino Kubitschek, Embaixador José Sette Câmara Filho, para a chefia de seu gabinete. Permaneceu nesse cargo de agosto de 1959 a abril de 1960, período em que teve oportunidade de estabelecer vários contatos com a classe política. É

[640] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2005.
[641] Em 1986, 1987 e 1988, respectivamente nas XLI, XLII e XLIII AGNU.

dessa época sua familiaridade com Tancredo Neves, então um dos líderes do PSD.

Após servir na Embaixada em Roma, na Delegação junto à ALALC, em Montevidéu, e no Consulado-Geral em Nova York, retornou à Secretaria de Estado em 1970, ao aceitar o convite do Chanceler Mario Gibson Barboza, para chefiar o Departamento de Promoção Comercial[642]. É lá que, pela reformulação dos métodos de trabalho e da implantação de inovações administrativas numa área que assumia importância cada vez maior na política externa e na política econômica e financeira do Brasil no exterior, cristalizou seu prestígio como funcionário do Itamaraty. Alçado à condição de Subsecretário-Geral de Assuntos Econômicos e Comerciais no entardecer da Presidência Figueiredo, meses depois é escolhido para ocupar a Secretaria-Geral das Relações Exteriores, onde permanece até o último dia da Nova República.

A circunstância de os dois titulares do MRE durante o Governo Sarney serem de fora dos quadros do Itamaraty fez com que as funções do Secretário-Geral fossem ampliadas.

Por sua experiência prévia, o Secretário-Geral passou a cumprir ainda uma função nova na estrutura do Governo. Com a intensificação do debate comercial multilateral no âmbito do GATT, que assumiu uma dinâmica própria com o lançamento da "Rodada Uruguai", o Embaixador Flecha de Lima passou a chefiar as delegações brasileiras para os encontros ministeriais na qualidade de Enviado Plenipotenciário, ou seja, na virtual condição de um "Ministro do Comércio Exterior", cargo inexistente no Brasil, à diferença de outros países[643]. A participação do Embaixador Paulo Tarso ficou marcada na reunião de revisão de meio-percurso dessa Rodada, realizada em Montreal, em dezembro de 1988. Na ocasião, o Brasil fez defesa veemente da necessidade de inclusão do setor agrícola na agenda da Rodada, a fim de viabilizar os objetivos fixados na reunião de Montevidéu. Essa função *sui generis* foi desempenhada também no contexto bilateral com os EUA, tendo o Embaixador Flecha de Lima chefiado a delegação brasileira nas

---

[642] A modernização da área de promoção comercial no Itamaraty foi analisada em profundidade pelo então Conselheiro Godofredo Rayol Almeida Santos em seu trabalho para o VII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, de 1973, sob o título "A evolução da promoção comercial brasileira".

[643] O governo norte-americano, por exemplo, possui a figura do *United States Trade Representative* (*USTR*) e a União Européia teria no futuro o cargo de "Comissário de Comércio Exterior".

conversações não-oficiais com os representantes norte-americanos sobre o contencioso na questão de informática e, posteriormente, sobre a controvérsia quanto às patentes farmacêuticas.

O Presidente Sarney contou ainda com a colaboração de dois outros diplomatas em uma assessoria direta no Palácio do Planalto, que, apesar de não denominar-se "assessoria diplomática", cumpria, além de outras, essas funções específicas.

O primeiro desses colaboradores foi o Embaixador Rubens Ricupero. Ainda no cargo de Chefe do Departamento das Américas (DAA), fora convidado pelo Presidente-eleito Tancredo Neves para secretariá-lo diretamente nos temas internacionais. Ricupero integrou a comitiva do Presidente-eleito em seu périplo internacional e compilou as notas tomadas nos diversos encontros ao longo da viagem para sua posterior publicação[644]. Ao longo de sua carreira, Ricupero servira nas Embaixadas em Viena, Buenos Aires, Quito e Washington. Ao retornar à Secretaria de Estado, especializou-se nos assuntos políticos americanos e passou a integrar a lista de diplomatas que tinha nas relações do Brasil com seus vizinhos hemisféricos seu principal foco de trabalho[645]. Com a doença e morte de Tancredo Neves, o Embaixador Ricupero foi convidado pelo Presidente Sarney para permanecer no cargo[646].

Cabe aqui o registro, enfatizado pelo próprio Embaixador, de que sua função oficial nesse período, definida ainda antes do começo da Nova República, era a de "Sub-Chefe Especial da Casa Civil". Com a indicação de Célio Borja para o Supremo Tribunal Federal, Ricupero assumiu o cargo de "Assessor Especial do Presidente da República". Suas atribuições, portanto, além do acompanhamento da agenda de política externa, englobavam diversas outras áreas[647].

---

[644] Como já foi assinalado em nota aposta a outro trecho deste trabalho, o Embaixador Ricupero, em depoimento ao autor, em novembro de 2006, disse ter guardado suas anotações dessa viagem, pois pretende transformá-las em livro, sob a forma de um diário.

[645] Vide MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Anuário do Pessoal 1992*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1993. pp. 648-650.

[646] Depoimento do Embaixador Rubens Ricupero ao autor, em novembro de 2006.

[647] A presença de diplomatas na Presidência da República, além das funções tradicionalmente por eles exercidas no Cerimonial do Palácio, não constituia uma novidade. Ao longo do regime militar, vários diplomatas lá serviram e trataram de temas afetos à pasta de Relações Exteriores, ainda que tampouco de forma exclusiva. Esse fora o caso dos Embaixadores João Carlos Pessoa Fragoso, Álvaro da Costa Franco e Luiz Felipe de Seixas Corrêa, que trabalharam com o Ministro João Leitão de Abreu nas duas oportunidades em que chefiou o Gabinete Civil da Presidência (governos Médici e Figueiredo).

Em 1987, o Embaixador Ricupero foi, a pedido seu, designado para chefiar a Missão Permanente do Brasil junto aos Organismos Internacionais em Genebra, posto no qual auxiliou o Brasil a defender seus interesses na Rodada Uruguai e na conformação da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Anteriormente, Ricupero havia convidado o então Ministro-Conselheiro da Delegação do Brasil junto à UNESCO, Luiz Felipe de Seixas Corrêa, para integrar sua equipe na Assessoria Especial. Seixas Corrêa acabou por substituir Ricupero na função quando este foi designado para Genebra.

Seixas Corrêa servira na Embaixada em Bonn, na Missão junto às Nações Unidas (em Nova York), nas Embaixadas em Buenos Aires e em Washington e, por último, na Delegação junto à UNESCO[648]. Permaneceu nas funções de Assessor Especial até o final do mandato do Presidente José Sarney, pois só então iria assumir a Embaixada no México. Foi ele o autor, como já mencionado, do ensaio mais amplo até hoje escrito sobre a política externa brasileira naquele período[649].

Durante todo o Governo Sarney, os trabalhos da Assessoria Especial da Presidência da República foram conduzidos em estreita coordenação com o Itamaraty e tiveram a função de apoio direto ao primeiro mandatário. Ainda que não de forma exclusiva, a Assessoria acompanhava os temas afetos ao Ministério das Relações Exteriores, a fim de facilitar e agilizar os despachos dos assuntos de interesse da Pasta, sem qualquer registro ou indício de que houvesse alguma forma de interferência indevida nas atribuições da Chancelaria e de seu titular.

O Presidente, por sua personalidade, era um ouvinte interessado e mantinha conversas com diversos interlocutores, entre os quais muitos diplomatas. Assim sendo, era natural que quisesse contar, perto de si, com especialistas em assuntos internacionais para prestar-lhe prontamente o assessoramento específico que viesse a desejar. Ao mesmo tempo, o Presidente tinha, e tem até hoje, enorme respeito pelo profissionalismo e pela competência dos quadros do Itamaraty, o que explica seu zelo em não interferir

[648] Vide MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Anuário do Pessoal 1992*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1993. pp. 453-454.

[649] Vide SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. "*A Política Externa de José Sarney*". In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1995): crescimento, modernização e política externa.* São Paulo: Cultura/USP, 1996.

na aplicação das rígidas regras de funcionamento hierárquico próprias do serviço diplomático do Brasil[650].

IV. 3. Reorganização da Secretaria de Estado

A chegada dos ares da Nova República e a consequente renovada presença e participação do Brasil nos diversos foros de ação diplomática impunham repensar a estrutura organizacional da Secretaria de Estado, seus métodos de trabalho e a legislação relativa a seus quadros de pessoal.

Essa exigência não era resultado somente do novo ambiente democrático que o País inaugurava, mas também da velocidade com que os efeitos da revolução tecnológica se fazia sentir sobre a circulação e o processamento da informação. O impacto da introdução da informática sobre a metodologia de trabalho, em especial sobre a condução e execução da política externa, é profundo e merecedor de estudo mais amplo, que foge ao escopo deste trabalho[651].

Desde o início da gestão Sarney, o Itamaraty encetou esforços para atualizar-se. Algumas medidas davam continuidade a iniciativas de passado recente. Outras, no entanto, foram formuladas e executadas à luz da atmosfera de transparência implantada pelo processo de redemocratização.

A multiplicação de foros de debate e de concertação em que o Brasil participava, aliada à diversificação temática da agenda exterior, era um fator limitante para os trabalhos do Ministério na sua estruturação antiga.

Nas palavras do Chanceler Olavo Setúbal[652]:

---

650 Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

651 A temática já foi objeto de diversos trabalhos no âmbito da Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, porém sua importância exige atualização constante. Cabe a referência a: "*O Diplomata e a evolução tecnológica aplicada à informação*", do então Conselheiro Brian Michael Fraser Neele, apresentado, no V CAE, em 1982; "*O tratamento da informação no Ministério das Relações Exteriores e a execução da política externa*", do então Conselheiro Jorge Saltarelli Júnior, no IX CAE, em 1984; "*O subsistema de comunicações telegráficas do Itamaraty*", do então Conselheiro Alfredo Carlos de Oliveira Tavares, no IX CAE, em 1984; "*O interesse da proteção da informação na formulação e execução da política externa brasileira*", do então Conselheiro Roberto Soares-de-Oliveira, no XVI CAE, em 1988; "*Os arquivos do Itamaraty: a renovação da memória diplomática",* da então Conselheira Maria-Thereza Lázaro, no XL CAE, em 2000, e "*Política de tecnologia da informação; ferramenta indispensável para a modernização*", do então Conselheiro João Luiz de Barros Pereira Pinto, no XLIV CAE, no segundo semestre de 2002.

652 Vide SETÚBAL, Olavo. *Diplomacia para Resultados: a gestão Olavo Setúbal no Itamaraty.* Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1986, pp. 10.

> *"Ao assumir o Itamaraty, verifiquei a existência de distorções na estrutura da Chancelaria e no funcionamento da carreira diplomática. Determinei, de pronto, a realização de um amplo estudo sobre a organização do Ministério das Relações Exteriores. Como resultado desse trabalho, deixo praticamente concluído um projeto de reformulação da administração da diplomacia brasileira, a ser oportunamente submetido ao Congresso Nacional."*

Em 1985, foi criada a Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos Multilaterais e Especiais (SGAM) que, ao lado das Subsecretarias-Gerais de Assuntos Políticos Bilaterais (SGAP), de Assuntos Econômicos e Comerciais (SGEC) e de Administração e Comunicações (SGAD), passaria a formar o conjunto de áreas temáticas subordinadas ao Secretário-Geral e ao Ministro de Estado. À SGAM ficaram subordinados o Departamento de Organismos Internacionais (DOI), o Departamento de Temas Internacionais Especiais (DTE) e o Departamento Cultural (DC)[653].

Apesar de sua criação e entrada em funcionamento em 1985, a formalização da SGAM somente foi efetuada com a publicação do novo Regimento Interno da SERE, em 1987[654].

A criação da nova área indicava a expectativa de que os temas multilaterais viessem, como de fato ocorreu, a ganhar espaço na agenda diplomática brasileira com o revigoramento da participação nacional nos respectivos foros, sem prejuízo para o funcionamento da área política bilateral, na qual a agenda passaria também por um processo de intensificação.

A incorporação dos "novos temas", decorrência da atitude imprimida à política externa pelo novo perfil democrático do Brasil, iria, em 1987, definir uma subdivisão de assuntos dentro do DOI. O tratamento dos direitos humanos e do meio ambiente estava incluído nas atribuições da Divisão das Nações Unidas (DNU), que a cada dia se defrontava com o acúmulo crescente de tarefas adicionais ao acompanhamento dos trabalhos na ONU

---

[653] Ver organograma da SERE. Vide MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório de 1987*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1988.

[654] O Decreto nº 94.327, de 13 de maio de 1987, e a Portaria nº 580, da mesma data, colocam em vigor a nova estrutura do Ministério bem como o Regimento Interno da SERE. Vide MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório de 1987*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1988. A medida foi anunciada a todos os postos no exterior pela Circular Telegráfica nº 14.972, de 26/05/1987.

propriamente ditos. Em 1989, cria-se a Divisão de Direitos Humanos e Meio Ambiente (DHM) para incumbir-se exclusivamente dos "novos temas"[655]. Essa divisão passava a integrar a estrutura do DOI, no mesmo nível hierárquico da DNU e da Divisão da Organização dos Estados Americanos (DEA).

A decisão mostrou-se acertada, pois, em anos posteriores, com a necessidade de focalizar os trabalhos preparatórios para a Rio-92, estabeleceu-se, ainda no âmbito do DOI, a Divisão Especial do Meio Ambiente (DEMA). A DNU foi, portanto, o berço dos atuais Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais (DME) e Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais (DHS)[656]. Assim, a ramificação da estruturação em bases temáticas acompanhou a evolução dos assuntos no cenário internacional e nele a participação do Brasil.

No interior da Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Comerciais (SGEC) observam-se mudanças também significativas. Diretamente subordinada a ela, cria-se a Divisão Especial de Pesquisas e Estudos Econômicos (DEPE). Dos três departamentos existentes naquela Subsecretaria – o Econômico (DEC), o de Promoção Comercial (DPR) e o de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica (DCT) –, o primeiro (DEC) sofre substantivas reformulações para refletir as inovações temáticas. Para substituir a Divisão da Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração (DALADI) será instituída a Divisão Econômica da América Latina (DECLA), responsável pelo aprofundamento da integração com a Argentina e pela montagem da multiplicidade de acordos assinados com aquele país. A DECLA, em última análise, será o pilar na Chancelaria brasileira do arcabouço institucional do futuro Mercosul[657].

O DPR mantém sua estruturação original, dispondo de quatro divisões[658].

---

[655] Pela Circular Telegráfica nº 16.863, de 20/02/1989, transmitiu-se aos postos no exterior a criação da nova Divisão, pela Portaria nº 596, de 15/02/1989.

[656] O atual organograma do Ministério das Relações Exteriores está disponível no sítio da internet www.mre.gov.br/portugues/ministerio/estrutura/organograma_mre.pdf, acessado em 2 de janeiro de 2008.

[657] O DEC contava com as seguintes sete divisões: de Política Comercial (DPC), de Comércio Internacional (DCI), de Política Financeira (DPF), de Produtos de Base (DPB), de Transporte e Comunicações (DTC), de Energia e Recursos Minerais (DEM) e a própria DECLA.

[658] O DPR conta com a Divisão de Programas de Promoção Comercial (DPG), a Divisão de Informação Comercial (DIC), a Divisão de Feiras e Turismo (DFT) e a Divisão de Operações Comerciais (DOC).

O DCT dispunha de três divisões[659], porém absorverá, ainda que informalmente[660], uma unidade nova e de natureza diversa, que representará importante acréscimo ao instrumental para a ação diplomática no exterior: a Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

No dia 15 de dezembro de 1987, o Presidente José Sarney participou, no Palácio Itamaraty, da cerimônia de inauguração da Agência Brasileira de Cooperação. Suas palavras na ocasião sintetizam os objetivos da iniciativa[661]:

"A Agência Brasileira de Cooperação será um aporte de grande valia àquilo que constitui a atividade essencial desta Casa: a de explorar os caminhos de entendimento e cooperação com outras nações. Os gestos e atitudes do Brasil e todas as iniciativas de relevo, tanto no plano bilateral, quanto no multilateral, exprimem essa vocação. O diálogo é o meio de promover, no contato com outros povos, um intercâmbio mutuamente enriquecedor de opiniões e experiências. (...) A entidade que hoje inauguramos foi concebida como um esforço combinado de muitos setores da sociedade brasileira, governamentais e não-governamentais, empenhados em concorrer para o êxito de uma tarefa que se revela essencial na integração e cooperação de nosso País com o mundo."

Quase um ano e meio depois, o Presidente da República voltou ao Itamaraty para a abertura de um seminário sobre cooperação técnica. Na ocasião, o Embaixador Flecha de Lima, na condição de Ministro interino, o recebeu com palavras que marcam as premissas da estrutração e da ação da Agência[662]:

"A ABC foi criada para desempenhar o papel de órgão central do sistema de cooperação técnica internacional do Governo brasileiro.

[659] Ao DCT estão subordinadas as divisões de Ciência e Tecnologia (DCTEC), de Cooperação Técnica (DCOPT) e de Formação e Treinamento (DFTR).

[660] A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) será criada em março de 1987 subordinada à Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), fundação pública, com sede em Brasília, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores

[661] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens.1987*. Brasília. Presidência da República, 1990, pp. 531-534.

[662] Vide FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso. *Caminhos Diplomáticos: 10 anos de agenda internacional.* Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1997. pp. 207-211.

A medida representou considerável avanço operacional no tratamento dado à questão, pois o Brasil, antes simples recipiendário da cooperação internacional, já desenvolvera sua própria capacidade de também cooperar com nações amigas do hemisfério sul.
Essa evolução levou naturalmente à estruturação da Agência segundo duas linhas de atuação básicas: a da cooperação técnica recebida e a da cooperação técnica entre países em desenvolvimento."

De fato, a criação da ABC representou um passo à frente na estrutura de cooperação de que dispunha o País[663]. A ênfase atribuída ao fato de a Agência apoiar-se sobre dois pilares – um deles o da cooperação no âmbito do hemisfério sul – veio a reforçar a capacidade brasileira no renovado esforço de intensificação de suas relações principalmente com América Latina e com a África[664].

A iniciativa de criar a ABC representava mais do que a mera transferência de assuntos de uma pasta para outra no organograma do Governo: concentrava no Itamaraty os principais instrumentos adequados para a execução da política externa do País. Almejou-se dar maior grau de coordenação às ações no campo externo, submetidas a considerações que extravasavam a área técnica e que continham no seu bojo razões de natureza política.

Os estudos para proceder a uma ampla reformulação das bases jurídicas que definiam a carreira diplomática e os demais quadros de pessoal do Itamaraty foram iniciados na gestão do Chanceler Olavo Setúbal. Sua conclusão e implementação, contudo, só foi possível sob a chefia do Ministro Abreu Sodré. Foi instalada uma comissão *ad hoc*[665] para acompanhar a

[663] A Circular Telegráfica nº 14.965, de 20/05/1987, informou os postos no exterior da criação da ABC pelo Decreto nº 94.159, de 31/03/1987.

[664] O tratamento desses temas não representava uma novidade. A formulação e execução da cooperação recebida e concedida já estavam dentre as atribuições da Subsecretaria de Coordenação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN), subordinada à Secretaria de Cooperação Internacional, a cargo do Embaixador Luiz Felipe Lampreia, na então Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Com a constituição da ABC, o Embaixador Lampreia foi transferido da Secretaria de Planejamento da Presidência da República para a chefia do Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica do Itamaraty. Posteriormente, foi alçado ao cargo de Subsecretário-Geral de Assuntos Políticos Bilaterais (SGAP). Vide MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Anuário do Pessoal 1992*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1993. pp. 454-456.

[665] A comissão era formada pelos diplomatas Paulo Tarso Flecha de Lima, Vera Pedrosa, Renato Prado Guimarães, Ruy Nogueira, Rubens Barbosa, João Tabajara de Oliveira, Gilberto Velloso,

coleta das respostas à consulta feita à Casa sobre as necessidades e sensibilidades que um novo texto legal deveria conter e, progressivamente, compor o conteúdo do novo regime jurídico.

A consulta, feita de forma abrangente e transparente, nas linhas do clima democrático que prevalecia no País, tinha por objetivo reformular a concepção da movimentação dos quadros e de atribuir parâmetros mais objetivos para o processo de ascensão funcional. A pretendida reforma não se limitava aos quadros do pessoal diplomático, pois almejava imprimir um ritmo à movimentação dos Oficiais de Chancelaria e das demais categorias funcionais, bem como estabelecer as exigências mínimas de conhecimento para a designação para missão no exterior.

Em seu formato final, o projeto continha premissas inovadoras para a movimentação em todas as classes do quadro de pessoal: atribuía-se aos postos uma categoria entre as classes A e C; estabelecia uma normativa que delimitava as sequências possíveis de remoção; limitava no tempo a permanência em cada posto e, de forma geral, no exterior; exigia, para a ascensão funcional, determinado tempo de serviço efetivo no exterior. Essas medidas visavam a impedir a circulação apenas entre postos considerados de primeira linha[666] e, ao mesmo tempo, estimulava a designação para os postos de maior sacrifício[667]. Tentavam evitar o prolongamento indevido das missões no exterior, por vezes, anteriormente, com prazos ilimitados, bem como, no sentido inverso, coibir a progressão na carreira sem serviço no exterior. Para a movimentação, planejou-se ainda um sistema de consulta aos interessados, em que se lhes ofereceria uma gama de opções.

Planejou-se também uma nova regulamentação do sistema de promoções.

Nas disposições transitórias, o projeto estabelecia o final do sistema de agregação, dava prazos mais curtos para a passagem de diplomatas para o Quadro Especial, com limite temporal para a permanência nas classes superiores, de forma a tentar fixar um fluxo mais dinâmico na progressão funcional.

Roberto Krause e Eduardo Santos, assistida pelo Chefe da Coordenação-Geral de Planejamento e Modernização (CMOR), Ruy Vasconcelos. Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *No Espelho do Tempo: meio século de política*. São Paulo, Best Seller, 1995. pp. 293-297.

[666] Os postos mais cobiçados constituíam o que vulgarmente se chamava de “circuito Elizabeth Arden”.

[667] Os postos menos cobiçados e de difícil preenchimento constituíam o que vulgarmente se chamava de “circuito Indiana Jones”.

O projeto foi apresentado ao Presidente da República e por ele aprovado sem qualquer alteração. Submetido ao Congresso Nacional, foi transformado na Lei nº 7.501, em 27 de junho de 1986.

Abreu Sodré, que dedica todo um capítulo de suas memórias à reforma do Itamaraty, afirma[668]:

> *"De certa forma, procurou-se corrigir a situação criada com a obstrução dos fluxos da carreira, sobretudo nos cargos de embaixador e ministro, conciliando a necessidade de renovação dos quadros com a preservação da experiência dos diplomatas mais antigos e graduados."*

O relato da reforma não deixa transparecer as dificuldades enfrentadas para sua consecução. Não somente dentro da Casa, como nos órgãos de governo afetos à administração de servidores civis, surgiu uma variada gama de resistências, ainda que a medida previsse etapas para assegurar uma transição suave. O Presidente Sarney recorda o afinco com que o ministro Abreu Sodré se empenhou na reestruturação da Casa e da carreira, fato que, por si só, é demonstrativo dos empecilhos existentes à época[669]. Segundo o mandatário, o Ministro "abraçara a causa" pelo carinho e respeito que passara a ter pela instituição; o empenho de Abreu Sodré teria sido elemento fundamental para a aprovação do projeto. A proximidade pessoal do Chanceler com o Presidente da República é apontada por Sarney como de extrema importância para a defesa dos interesses da instituição no âmbito dos embates entre os diversos órgãos da Administração Pública Federal.

No que se refere à administração do Itamaraty, o período foi marcado por severas restrições de caráter financeiro, decorrentes das dificuldades enfrentadas pelas contas públicas em geral.

Deu-se especial ênfase ao reaparelhamento dos serviços de comunicações e arquivo, com a constante preocupação de manter o sistema gerido pelo Ministério das Relações Exteriores no "estado da arte". O tratamento da informação no Itamaraty reveste-se de particularidades

---

[668] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *No Espelho do Tempo: meio século de política*. São Paulo, Best Seller, 1995, pp. 294.

[669] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.

inexistentes em outros órgãos, com exceção dos militares e de alguns poucos civis, sobretudo em razão da necessidade do sigilo.

Característica inseparável da informação diplomática, o sigilo é ponto fundamental para a formulação e execução da política externa de um país e o Brasil não foge à regra. O sistema de comunicações e arquivo foi objeto de iniciativas de fundo, que tinham por meta sua adequação ao ambiente informatizado que surgia no mundo e ao melhor aproveitamento das facilidades proporcionadas pelo avanço da eletrônica. Com esse espírito, em 1987 foi elaborado um Plano Diretor de Informática que, segundo o Chanceler Abreu Sodré, fez o Itamaraty

> *"incorporar, nos seus serviços, métodos mais dinâmicos de trabalho, essenciais ao acompanhamento das mudanças cada vez mais rápidas no cenário internacional. Desde então ganhou impulso a instauração de diversos sistemas de processamento de dados, agilizando o tratamento da informação, matéria-prima vital para a ação diplomática."*[670]

O Ministério manteve, ao longo do Governo Sarney, estreita colaboração com o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações (CEPESC), unidade subordinada ao Serviço Nacional de Informações (SNI), com o intuito de manter a independência no projeto e a manufatura de equipamento de codificação e cifração frente às indústrias estrangeiras, para garantir, dessa forma, a segurança da produção, transmissão e arquivamento de suas informações internas de caráter sigiloso[671].

A reestruturação da Secretaria de Estado, levada adiante na atmosfera democrática, incluiu ainda mais uma instância inovadora: a criação do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI). Instalado em 15 de dezembro de 1987, em cerimônia presidida por José Sarney, o novo órgão, à semelhança da ABC, igualmente subordinado à FUNAG, tinha por objetivo desenvolver e divulgar estudos e pesquisas sobre temas atinentes às relações

---

[670] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *No Espelho do Tempo: meio século de política*. São Paulo, Best Seller, 1995. pp. 295.

[671] O trabalho "*Política de tecnologia da informação; ferramenta indispensável para a modernização*" do então Conselheiro João Luiz de Barros Pereira Pinto, aprovado no XLIV CAE no segundo semestre de 2002, trata da questão com a profundidade necessária para sua plena compreensão.

internacionais[672]. A iniciativa tinha o mérito de lançar uma aproximação com a comunidade acadêmica e transpor para um espaço institucionalizado um debate já existente na esfera informal. A intenção ganhou vida na esteira dos ventos democráticos que varriam o País e queria não somente afastar a imagem da "torre de marfim" atribuída pela academia ao Itamaraty, mas também fortalecer, para proveito geral, as discussões sobre relações internacionais. A ideia fora elevada ao Secretário-Geral por seu assessor, o então Conselheiro Gelson Fonseca Jr., e dele ganhou total apoio até sua implementação[673].

O Presidente anunciou a instalação do IPRI, em dezembro de 1987, com as seguintes palavras[674]:

> *"Desejo aproveitar esta ocasião para saudar outra grande conquista do Itamaraty. Refiro-me ao Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, ligado como a Agência Brasileira de Cooperação, à Fundação Alexandre de Gusmão, e que se propõe, fundamentalmente, a incentivar o estudo de nossa história diplomática, o interesse da sociedade por nossa política exterior e o acompanhamento da problemática internacional. Esse instituto há de estimular o debate interno das questões de interesse para a ação diplomática brasileira, alargando e enriquecendo os contatos do Ministério das Relações Exteriores com o mundo universitário e o mundo acadêmico."*

O relacionamento com a imprensa merece atenção especial no período e foi intensificado: a dinamização da ação diplomática e maior número de viagens internacionais e visitas de dignitários ao Brasil coincidiram com o ressurgente interesse da sociedade de manter-se informada, no novo clima democrático em que se vivia. O Brasil passava por mudanças profundas e essas se refletiam na atuação externa do País, da mesma forma que os acontecimentos mundiais influíam na própria dinâmica da vida política interna e da economia. O Embaixador Flecha de Lima estabeleceu, desde os seus primeiros dias na Secretaria-Geral, encontros mensais com os jornalistas

---

[672] A instalação do IPRI foi anunciada aos postos no exterior pela Circular Postal nº 9.222, de 28/01/1988.
[673] Depoimento do Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima ao autor, em novembro de 2006.
[674] Vide SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens.* 1987. Brasília, Presidência da República, 1990, pp. 533.

encarregados da cobertura do Itamaraty. Segundo seu próprio testemunho, a ocasião punha em prática uma velha máxima do Barão do Rio Branco[675]: "a imprensa é um instrumento auxiliar da diplomacia."

O relacionamento com o Congresso Nacional foi fluido. Talvez mais por estar aquela Casa envolvida em transpor para a legislação brasileira as mudanças advindas da redemocratização, do que por interesses específicos na formulação e execução da política externa daqueles tempos. A Constituição de 1988 adotou conceitos inovadores relacionados à inserção internacional do Brasil, como já analisado neste texto. A redação do artigo 4º contou com a contribuição de diplomatas do Itamaraty, bem como refletiu opinões do próprio Presidente da República[676].

O Instituto Rio Branco não ficou à margem dos novos tempos. A cerimônia anual de formatura dos novos diplomatas voltou a contar com discurso dos formandos, lido pelo orador da turma. As palavras finais do representante dos terceiros-secretários que acabavam o Curso de Preparação para a Carreira Diplomática em 1986 foram significativas e eloquentes[677]:

> *"E a Vossa Excelência, Presidente José Sarney, que nos honrou com sua atenção, resta-nos pedir-lhe que ao cabo deste seu dia, naquela hora solitária em que o homem público se rende à vocação maior do homem de letras, não deixe de registrar, em seus apontamentos ou em suas reflexões, este fato pouco importante, mas não de todo desprezível: o de que foi exorcizado o fantasma das vinte turmas do Instituto Rio Branco que se formaram em silêncio."*

As palavras do Ministro Olavo Setúbal[678], ao transmitir o cargo, somadas às do Chanceler Abreu Sodré, ao celebrar em 1989 o Dia do Diplomata[679], dão o tom deste capítulo.

---

[675] Depoimento do Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima ao autor, em novembro de 2006.
[676] Depoimento do Presidente José Sarney ao autor, em novembro de 2006.
[677] Discurso de formatura da turma do Instituto Rio Branco de 1986, gentilmente cedido ao autor pelo orador, hoje Conselheiro Cláudio Raja Gabaglia Lins.
[678] Vide SETÚBAL, Olavo. *Diplomacia para Resultados: a gestão Olavo Setúbal no Itamaraty.* Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1986, pp. 10.
[679] Vide ABREU SODRÉ, Roberto de. *Discursos e palestras – 1989*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1990. pp. 48.

Ministro Olavo Setúbal: "Foi para mim motivo de grande satisfação comprovar o espírito público e o desprendimento com que a alta chefia da Casa, que tive a honra de dirigir por onze meses, dispôs-se, de forma espontânea e decidida, a realizar a tarefa de correção exigida pela acumulação das distorções do passado. Creio poder afirmar que o Itamaraty, como instituição governamental, realizou um trabalho exemplar, que muito terá contribuído para caracterizar o clima de austeridade e eficiência da Nova República.

Com a Nova República, portanto, o Itamaraty soube mais uma vez renovar-se, dentro das linhas de estabilidade e permanência. Com a democracia, com a nova projeção internacional do país, alinhamos os trilhos de nossa história. Os resultados aí estão. Eles configuram uma nova expressão política para o Brasil. São a base para que se colham frutos ainda mais importantes no futuro."

Ministro Roberto de Abreu Sodré: "Vossa Excelência tem dado, ao longo de seu Governo, demonstrações que muito nos desvanecem de apreço pelo trabalho ingente realizado pelo pessoal desta Casa. Nos mais de três anos em que desempenho as responsabilidades com que me honrou Vossa Excelência pela execução da política externa brasileira, tenho podido comprovar o brilhantismo, a competência e o patriotismo com que o corpo de diplomatas brasileiros se desincumbe das mais complexas missões na defesa do interesse nacional. Dotou Vossa Excelência esta Casa de uma estrutura moderna, que lhe permite fazer frente às dificuldades do presente e aos desafios do futuro.

A participação pessoal, interessada e constante do Chefe de Estado, suas visitas oficiais e os múltiplos contatos diretos que mantém com os líderes de outras nações deram dimensão mais abrangente à atividade diplomática de um país que amplia cada vez mais seus horizontes."

Conclusão

"O valor dos chefes de estado sul-americanos tem que ser julgado pelo resultado da sua administração; não deve ser medido pela sua tenacidade, - em tenacidade quem se compara com López? – nem pelo orgulho patriótico – em patriotismo agressivo quem se compara com Rosas? – nem mesmo pela sua honestidade – em honestidade quem excede Francia? Para julgá-los é preciso comparar o estado em que receberam o país e o estado em que o deixaram, o inventário nacional quando entram e quando saem. O presidente que recebe um país próspero, unido, pronto a auxiliá-lo, e o deixa, por sua culpa, dividido, dilacerado, enfraquecido, não tem direito à gratidão. Eles podem dizer, quando vencem, que salvaram a república, mas salvaram-na de uma crise que eles mesmos provocaram, ou, pelo menos não quiseram evitar, e salvam-na quase sempre de modo a não poder ser salva segunda vez. Para mim a verdadeira elevação moral de um chefe de estado estará sempre nas velhas palavras de Péricles no seu leito de morte, quando os amigos, à moda grega, imortalizavam suas vitórias e a grande autoridade que ele exercera quarenta anos:'O que há de melhor em minha vida é que nenhum ateniense tomou luto por minha causa.' "

Joaquim Nabuco [680]

[680] NABUCO, Joaquim. *Balmaceda.* Brasília, Senado Federal, 2003. pp. 162-163.

No dia 15 de março de 1990, José Sarney passou a faixa presidencial a Fernando Affonso Collor de Mello, ao encerrar cinco anos de mandato no posto mais elevado da República Federativa do Brasil. Passou o cargo a um presidente escolhido, de forma direta, pela maioria do eleitorado habilitado a participar do pleito. Seu sucessor, apoiado por um partido recentemente criado[681] e com reduzida expressão nacional, derrubara, em primeiro turno de votação, políticos que haviam participado diretamente da transição política brasileira. Na segunda e decisiva apuração, batera nas urnas o candidato Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, que aglutinava ao seu redor os representantes de uma esquerda moderna, baseada nos sindicatos e desvinculada das premissas ideológicas da Guerra Fria[682]. O novo mandatário assumia a Presidência da República sob uma nova constituição, promulgada em agosto de 1988, para um mandato de quatro anos.

Sob a ótica interna, a passagem da faixa presidencial a um candidato eleito democraticamente, fato que ocorrera no País pela última vez em 1º de fevereiro de 1961, é, por si só, prova definitiva do êxito da longa, delicada, paciente e pacífica engenharia política com que se encerrava o processo de afastamento dos militares da direção política do País. Transição trabalhada, pactuada, negociada. Qualquer adjetivo que se utilize, contudo, em nada altera o fato de que seu resultado esteve cercado, até o último momento, de um conjunto de incertezas e inseguranças.

Se alguma dúvida permanece sobre a natureza política interna da Presidência Sarney, seja ela de fim de um ciclo ou de início de outro, ela se desfaz pela caracterização definitiva do período como uma transição em que se deram forma e embasamento jurídico ao sistema político em função da vontade popular. Não há qualificativos que possam reduzir a importância dessa obra.

---

[681] Collor foi candidato pelo Partido de Reconstrução Nacional (PRN). No primeiro turno venceu os seguintes candidatos: Luiz Inácio Lula da Silva, Marronzinho, Zamir, Guilherme Afif Domingos, Roberto Freire, Paulo Gontijo, Aureliano Chaves, Leonel Brizola, Fernando Gabeira, Antônio Pedreira, Manoel Horta, Armando Corrêa, Celso Brant, Paulo Maluf, Mário Covas, Lívia Maria, Affonso Camargo, Enéas, Ulysses Guimarães, Ronaldo Caiado e Eudes Mattar. Vide KOIFMAN, Fábio (Org.). *Presidentes do Brasi: De Deodoro a FHC.* Rio de Janeiro, Cultura Editores/Editora Rio, 2002, pp. 830.

[682] O segundo turno foi realizado no dia 17 de dezembro de 1989. Collor venceu Lula, tendo obtido 35.089.998 votos contra 31.076.364 concedidos a seu adversário. Vide KOIFMAN, Fábio (Org.). *Presidentes do Brasil: De Deodoro a FHC.* Rio de Janeiro, Cultura Editores/ Editora Rio, 2002. pp. 830.

José Sarney deixou a presidência com baixos níveis de popularidade, provavelmente em decorrência dos elevados índices inflacionários que acompanharam seus últimos meses de governo. Pelas Disposições Transitórias da Constituição de 1988, o Território do Amapá seria elevado à condição de Estado no dia 1º de fevereiro de 1991 e seus representantes deveriam ser eleitos no ano anterior. Sarney foi convidado pela classe política do futuro Estado da União para disputar uma das três cadeiras que lhe caberiam no Senado Federal. Em 3 de outubro de 1990, foi eleito com 53.004 votos, que representavam 58,04% do total[683]. Em 31 de janeiro de 1995, foi sufragado Presidente do Senado Federal. Em 1998, foi reeleito para o Senado pelo Amapá, com 59,31% dos votos válidos. Em fevereiro de 2003 foi reconduzido à Presidência do Senado, que exerceu até o final dos dois anos desse mandato. Em 2006, teve seu nome mais uma vez escolhido pelos eleitores amapaenses para representá-los no Senado Federal.

Se o resgate e a consolidação da democracia foi o traço marcante do Governo Sarney no plano interno, é a incorporação da democracia ao conjunto de valores utilizados pela política externa brasileira que deve ser reconhecida como seu principal legado no plano internacional. Legado silencioso, por sua importância capital, abrangente, por estender-se a todos os níveis da atuação externa do País, e, por vezes, pouco lembrado, por já haver-se entranhado de forma profunda na identidade internacional do Brasil.

Essa incorporação propiciou o início da reformulação da inserção do País no cenário internacional. Processo dinâmico que diferenciou a atuação externa da Nova República do governo anterior e que seria ainda alterado no governo subsequente. É possível assim indicar o período como de transição.

Como observado nos capítulos precedentes, a utilização do novo valor democrático terá efetividade variada na atuação externa do País. A consequência dessa variação indicará os traços mais visíveis de inovação e de continuidade na política externa brasileira do período.

O valor democrático, portanto, nem será a panacéia para a totalidade dos desafios enfrentados pelo País no tabuleiro internacional, nem estará totalmente ausente nas áreas de atuação onde esse perfil tem menor relevância.

No âmbito hemisférico, destaca-se a determinação de inverter as premissas que condicionavam o relacionamento do Brasil com a Argentina.

---

[683] Vide BELOCH, Israel; Abreu, Alzira A. de (Orgs.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro: pós-1930.* Vol. V. Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, 2001. pp. 5305.

O ambiente marcado pela confrontação e desconfiança, que no Governo Figueiredo começara a ser desanuviado, é substituído por uma parceria construtiva, que vai além da retroalimentação positiva da integração bilateral e se alastra pela vizinhança. O ápice dessa iniciativa, denominada pelo próprio Presidente Sarney como uma "ideia generosa", será atingido no futuro imediato, com a constituição formal do Mercosul por meio do Tratado de Assunção (1991). Pode-se inquirir sobre se a determinação dos Presidentes Sarney e Alfonsín teria frutificado caso não existisse a coincidência dos regimes democráticos em ambos países, porém é forçoso reconhecer que a simples existência de democracias no Brasil e na Argentina não seria fator suficiente para produzir os avanços alcançados. Assim, a utilização do valor democrático é base da iniciativa mas a essa está associada a determinação de ambos Presidentes. Por outro lado, se há alguma continuidade em relação ao Governo Figueiredo nessa área, a profundidade a que o Presidente Sarney leva a integração com a Argentina pode ser apontada como uma iniciativa inovadora considerada o fruto mais visível e duradouro de toda a política externa da Nova República.

Na região amazônica, a imagem "imperialista", que fora atribuída ao regime militar, é desfeita pela aproximação mais profunda com os vizinhos, na moldura da coincidência de regimes representativos e democráticos, que tinham por meta o desenvolvimento econômico e social como mecanismo para a superação dos desequilíbrios que marcavam as sociedades da região. A análise conjunta da realidade da área é o instrumento para a implementação de soluções integradas. Trata-se da aplicação da mesma fórmula aplicada na Bacia do Prata: as fronteiras não são linhas de separação, mas de convergência. A política desenvolvida no âmbito do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) incorpora o Suriname e a Guiana de forma definitiva ao processo e reduz, de forma significativa, os resquícios de colonialismo que até recentemente mantinham esses dois países afastados da realidade e da dinâmica regional.

Sob o manto do Grupo do Rio, constituído pela fusão dos Grupos de Contadora e de Apoio a Contadora, desenvolvem-se intensos esforços de coordenação entre os países da América do Sul, da América Central e do Caribe em busca de solução regional para as questões existentes na Nicarágua e El Salvador. Procura-se afastar a intromissão da lógica de confrontação da Guerra Fria e o risco de intervenção militar norte-americana na região. A iniciativa ultrapassa esse objetivo exclusivo e passa a constituir foro de diálogo

fértil para a construção de uma visão de mundo dos países da região e de estratégias para seu desenvolvimento.

A América Latina – e mais precisamente a América do Sul – experimentou ao longo da década de 80, o retorno dos regimes democráticos à região. Desde os anos 60, mantidas as particularidades de cada país, o subcontinente presenciara a implantação de regimes militares, de cunho "anti-comunista", com variados graus de limitação à expressão e participação políticas populares. A tendência indicava a internalização, de forma mais concreta, do conflito ideológico Leste-Oeste – que prevalecia no cenário internacional desde o final da Segunda Guerra Mundial – e opunha os EUA à URSS, bem como suas respectivas áreas de influência. Duas décadas depois, com variados graus de participação externa, os países da região foram gradativamente presenciando o refluxo desses regimes militares numa onda que varreria todo o continente.

Por motivos diversos e com características próprias da dinâmica política interna de cada país, os regimes militares coincidiram em seu esgotamento na década de 80. O processo de redemocratização foi basicamente endógeno e, contrariamente à lógica das superpotências, deu-se em momento no qual a Guerra Fria apresentava sinais de recrudescimento. Desde a posse de Ronald Reagan, o governo norte-americano abandonara a política da *détente* e retomara os embates indiretos contra a URSS, por ele denominada de o "Império do Mal". A nova iniciativa norte-americana apresenta aspectos militares, como o apoio às forças "anti-comunistas" na América Central e na África[684], mas tem seu cerne numa corrida tecnológica que visa a levar seu adversário à exaustão[685].

O ambiente econômico também não parecia particularmente propício para o retorno dos processos representativos. A dívida externa era um denominador comum dos países da região. Alimentados pela política de juros do governo norte-americano, os compromissos financeiros internacionais dos países devedores confluiram para o que se denominou de a "crise da dívida". A vulnerabilidade terá sido componente de peso no desgaste interno dos regimes militares e para o seu fim, mas contribuiu também sobremaneira para dificultar o processo de transição política e a cristalização das novas

[684] Nicarágua e El Salvador, na América Central, e Angola, na África.

[685] Trata-se do projeto "*Strategic Defense Initiative*" (S*DI*) que tinha por objetivo criar um escudo de defesa contra ataques de mísseis balísticos. O projeto ficou conhecido por "Guerra nas Estrelas" e, apesar de contar com um orçamento multi-milionário para seu desenvolvimento, naquele momento mostrou-se tecnologicamente inviável.

democracias. O delicado dilema que opunha desenvolvimento ao pagamento dos compromissos internacionais foi uma das pedras de toque dos novos governos e item obrigatório da pauta sul-americana.

A busca de elevação para um novo patamar da relação com a superpotência ocidental, alicerçado na nova condição democrática do Brasil, se vê frustrada pela falta de reciprocidade no desejo de substituir a lógica centrada na vertente econômica e financeira por uma aproximação mais ampla e produtiva. De qualquer forma, ao menos consegue-se "encapsular" as divergências comerciais e financeiras, para minimizar sua projeção sobre a agenda política. As dificuldades da Nova República em encontrar solução para a questão da dívida externa constituem, além de um fardo para o Governo, a inviabilização de importante iniciativa no plano externo e mostrarão os limites efetivos da utilização da sua credencial de regime democrático.

A transformação do Brasil no que posteriormente vai ser denominado de "*global player*" segue linhas de política externa remanescentes do regime militar. As iniciativas brasileiras na Europa revestem-se dos velhos laços culturais e econômicos e da nova roupagem democrática, mas não são suficientemente atraentes para alterar os interesses do velho continente de sua quase obsessiva construção da União Européia. A investida na União Soviética esbarra na própria dinâmica transformadora e desagregadora por que passa aquele país.

O relacionamento do Governo Sarney com o continente africano dará continuidade às diretrizes de governos anteriores. Além disso, adota duas iniciativas significativas, cujos frutos teriam de ser colhidos a longo prazo: (1) a criação, mediante Resolução da XL Assembleia-Geral das Nações Unidas, da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS); (2) a realização do Encontro de Chefes de Estado dos Países de Língua Oficial Portuguesa em São Luís, Maranhão, do qual nascerá o Instituto Internacional da Língua Portuguesa – IILP e, posteriormente a CPLP.

Na Ásia, a China recebe o Brasil como parceiro, porém não com a intensidade necessária para estabelecer-se uma parceria estratégica. No Japão, tradicional investidor e com os laços culturais especiais[686], surgem os primeiros sinais de uma estagnação econômica que manterá o país à margem de um papel protagônico internacional por longo período.

---

[686] Encontra-se no Brasil o maior contingente de descendentes nipônicos fora do arquipélago japonês.

Os reflexos positivos do restabelecimento pleno da democracia permitem ao Brasil promover a atualização de sua participação nos foros internacionais e do seu posicionamento frente a dois temas que, naquele período, ampliam sua relevância no debate internacional: direitos humanos e meio ambiente. O Brasil altera o tratamento atribuído aos direitos humanos e à questão ambiental e abandona a política de "não-tratamento" por considerá-los temas afetos exclusivamente à soberania interna. Passa não só a reconhecer a abrangência internacional de sua discussão como a afastar-se da condição de "culpado" e assumir a liderança na cobrança de um debate mais profundo e efetivo. Além disso, a partir da promulgação da nova Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, o País terá sua atuação no âmbito internacional balizada por alguns importantes preceitos legais.

A presença do Brasil nas Nações Unidas é reforçada pelo dinamismo com que o País pauta suas intervenções, e, após anos de ausência, pela volta ao Conselho de Segurança. Na Organização dos Estados Americanos dá-se situação semelhante: o Brasil trabalha intensamente no fortalecimento da entidade e, nos momentos em que os espaços não são suficientes para expandir o desejo de participação na tentativa de solucionar os problemas comuns, o País projeta-se na criação de mecanismos específicos, tal como o Grupo do Rio. A credencial democrática aqui novamente faz a influência do Brasil crescer nessas áreas.

No GATT o País irá atualizar suas posições e, preservando a defesa de seus interesses, construir um perfil mais construtivo. É a prevalência do conceito de que o Brasil ganhará com o fortalecimento do sistema multilateral de comércio.

O Presidente Sarney contou com a colaboração invariavelmente leal de seus dois Chanceleres. O primeiro, Olavo Setúbal, escolhido de Tancredo Neves, não deixou de servir com total dedicação ao sucessor que o mantivera. Com o afastamento voluntário de Setúbal, por opção política pessoal, Sarney confiou a pasta do Exterior ao seu amigo e correligionário de longa data, Abreu Sodré, que iria ajudá-lo até o fim do mandato a tornar realidade as várias iniciativas diplomáticas em que o Presidente se empenhara[687].

No que diz respeito à instrumentação diplomática propriamente dita, durante a presidência Sarney o governo atribuiu elevada importância ao fortalecimento do Itamaraty como principal instituição na condução do seu

---

[687] Num plano mais técnico, a colaboração de todo o quadro de funcionários do Itamaraty, está representada ao apoio para o êxito da atuação internacional desenvolvida por Sarney três diplomatas de carreira. O Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, que serviu o governo como Secretário-Geral das Relações Exteriores e, a partir de certo momento, também atuou como uma espécie de "Ministro de Comércio Exterior", principalmente em questões relacionadas com a

relacionamento internacional. Procedeu-se a uma extensa reorganização da Secretaria de Estado, com a criação de novas unidades, redistribuição de competências e elevação do nível de tratamento de determinados temas, em especial direitos humanos e meio ambiente.

Em que pese terem sido deixadas fora do alcance do Ministério das Relações Exteriores as negociações no âmbito das finanças internacionais, em especial toda a questão da dívida externa, o governo criou, na estrutura do Ministério das Relações Exteriores, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Passam assim ao MRE as instâncias de cooperação Norte-Sul e Sul-Sul, que estavam até então afetas à Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

Introduziu-se de forma absolutamente democrática, com tramitação normal no Congresso Nacional, importante reforma da Carreira Diplomática, que implantou critérios mais objetivos para promoções e remoções.

Durante os cinco anos da gestão Sarney, foi-se evidenciando a utilização de uma modalidade de ação diplomática que, por sua prática continuada, pode ser considerada uma inovação na mecânica do relacionamento internacional: a participação direta do Presidente da República no equacionamento de diretrizes de política externa e na sua implementação. Como foi ressaltado, o Presidente Sarney teve o cuidado, durante toda essa sua intensa "atividade diplomática", de jamais prescindir do competente assessoramento profissional dos quadros do Itamaraty. Aliás, talvez por isso o rótulo de "Diplomacia Presidencial" só fosse surgir muito depois do seu governo.

No dia 15 de março de 2005, o Senado Federal realizou uma cerimônia comemorativa do 20º aniversário do retorno do Brasil à Democracia. O Plenário esteve muito concorrido. No mês de maio, pouco mais de vinte anos após a posse de José Sarney como Presidente da República, o Jornal do Brasil, em associação com a Gazeta Mercantil e a FAAP, organizou um Seminário intitulado "Debate entre Estadistas"[688], que reuniu o Presidente José Sarney e seus colegas Julio Maria Sanguinetti e Raúl Alfonsín, para lembrar o período que, com poucos anos de diferença, trouxe o Brasil, a

---

Rodada Uruguai do GATT e nas controvérsias com as autoridades norte-americanas sobre temas comerciais e propriedade intelectual. O Embaixador Rubens Ricupero e, mais tarde, o Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, exerceram a chefia da Assessoria Especial da Presidência da República, onde auxiliavam diretamente o Presidente em diversos assuntos, dentre eles temas de política externa, sem interferir na esfera de competência do Itamaraty.

[688] "*Olhares sobre 1985: 20 anos de Redemocratização do Brasil - Debate entre Estadistas*", Seminário, Centro de Convenções da FAAP, São Paulo, 9 de maio de 2005.

Argentina e o Uruguai de volta à via democrática. A audiência em São Paulo foi elevada e representativa. Entretanto, a repercussão desses dois eventos na mídia foi escassa e a população brasileira parecia não ter dado maior atenção ao fato de que havia vinte anos a nação desfrutava de um ambiente marcado pelas liberdades democráticas.

Assim, deve-se considerar mais natural ainda que a sociedade não se recordasse do trabalho empreendido pelo Presidente Sarney no âmbito das relações internacionais do Brasil. Os arquivos oficiais do Itamaraty e da Presidência da República preservam, para a posteridade, o registro das iniciativas corajosas, dos esforços frustrados, das gestões exitosas do Governo Sarney para conseguir inserir o Brasil redemocratizado num patamar mais elevado no cenário mundial. Contudo, a memória dos protagonistas e dos observadores daqueles cinco anos de atuação diplomática encerra um manancial rico de informações, que tende a se perder. Este trabalho visa a contribuir para a incorporação àqueles arquivos duradouros da essência efêmera das lembranças da obra de um Presidente brasileiro e de seus colaboradores mais próximos.

Bibliografia

ABREU, Marcelo Paiva de (Org.). *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro, Campus, 1990.

______. "*O Brasil, o GATT e a OMC: história e perspectivas*." In: *Política Externa – VOL 9 Nº 4 MAR/ABR/MAI 2001*. São Paulo, Paz e Terra, 2001, pp 90.

ABREU SODRÉ, Roberto de. *No Espelho do Tempo: meio século de política.* São Paulo, Best Seller, 1995.

______. *Discursos e palestras – 1986*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1987.

______. *Discursos e palestras – 1987*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1988.

______. *Discursos e palestras – 1988*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1989.

______. *Discursos e palestras – 1989*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1990.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa.* São Paulo, Cultura/USP, 1996.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Brasil e o Multilateralismo Econômico.* Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1999.

______. *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil*. Porto Alegre, UFRGS, 1998.

______. *O Estudo das Relações Internacionais do Brasil: um diálogo entre a diplomacia e a academia*. Brasília, LGE, 2006.

ALMEIDA, Paulo Roberto de (Coord.). *Mercosul: legislação e textos básicos.* Brasília, Senado Federal, 1992

ALMEIDA PINTO, José Roberto de. *A possibilidade de ampliação do Conselho de Segurança e a posição do Brasil*. XXIX Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília, Instituto Rio Branco, 1994.

AMADO, Rodrigo (Org.). *Araújo Castro*. Brasília, Universidade de Brasília, 1982.

AMARAL, Sérgio Silva do. *Relações Brasil-Estados Unidos: a política da dívida*. X Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília, Instituto Rio Branco, 1992.

ARAÚJO, João Hermes Pereira de, AZAMBUJA, Marcos, RICUPERO, Rubens. *Três Ensaios sobre Diplomacia Brasileira.* Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1989.

ARIDA, Pérsio (Org.). *Brasil, Argentina, Israel: inflação zero.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

ARSLANIAN, Regis P. *O Recurso à seção 301 da Legislação de Comércio Norte-Americana e a Aplicação de seus Dispositivos contra o Brasil*. Brasília, IPRI, 1993.

BAENA SOARES, João Clemente. *Sem Medo da Diplomacia – depoimento ao CPDOC*. Rio de janeiro, FGV, 2006.

BARBOZA, Mario Gibson. *Na diplomacia, o Traço Todo da Vida.* 2ª. ed., Rio de Janeiro, Francisco Alves, 2002.

BELOCH, Israel; Abreu, Alzira A. de (Orgs.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro: pós-1930.* 5 v., Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, 2001.

BESOUCHET, Lidia. *José Maria Paranhos, Visconde do Rio Branco*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1985,

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política.* 4ª. ed., Brasília, Universidade de Brasília, 1992.

BRINCKLEY, Douglas (Ed.). *The Reagan Diaries: Ronald Reagan*. New York, Harper Collins, 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Encontro de Política Externa, Brasília, 28 e 29 de novembro de 1984.* Brasília, Câmara dos Deputados, 1984.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A Lanterna na Popa.* Rio de Janeiro, Topbooks, 1994.

CERQUEIRA, Ceres Aires. *Dívida Externa Brasileira: processo negocial, 1983-1996.* Brasília, Banco Central do Brasil, 1997.

CERVO, Amado. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo, Saraiva, 2008.

CERVO, Amado (Org.). *O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias.* Brasília, Universidade de Brasília, 1994.

_______. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas.* Brasília, FUNAG e IBRI, 2001.

CERVO, Amado, BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasi.,* 2ª. ed., Brasília, Universidade de Brasília, 2002.

CERVO, Amado, RAPOPORT, Mario (Orgs.). *História do Cone Sul.* Brasília, Universidade de Brasília, 1998.

CARAMURU DE PAIVA, Marcos. *A Redução da Dívida e o Plano Brady.* XXVII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília, Instituto Rio Branco, 1992.

COSTA COUTO, Ronaldo. *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985.* Rio de Janeiro, Record, 1998.

______. *Memória Viva do Regime Militar. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro, Record, 1995.

CUNHA, João Solano C. da. *A Questão do Timor-Leste: origens e evolução*. Brasília, Instituto Rio Branco/FUNAG, 1997.

DALLARI, Pedro. *Constituição e Relações Exteriores*. São Paulo, Saraiva, 1994.

DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial.* Rio de Janeiro, Topbooks, 1999.

D'ARAÚJO, Maria Celina, CASTRO, Celso (Orgs.). *Ernesto Geisel.* Rio de Janeiro, Editora FGV, 1997.

DIMENSTEIN, Gilberto, NEGREIROS, José, NOBLAT, Ricardo, LOPES, Roberto, FERNANDES, Roberto. *O Complô que Elegeu Tancredo.* Rio de Janeiro, Editora JB, 1985.

DULLES, John W. F..*Castello Branco, o Presidente Reformador*. Brasília, Universidade de Brasília, 1983.

FAUSTO, Boris, DEVOTO, Fernando J. *Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)*. São Paulo, Editora 34, 2004.

FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso. *Caminhos Diplomáticos: 10 anos de agenda internacional.* Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1997.

FIGUEIREDO, Lucas. *Ministério do Silêncio: a história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula 1927-2005*. Rio de Janeiro, Record, 2005.

FONSECA JR., Gelson. *A Legitimidade e outras Questões Internacionais: poder e ética entre as nações.* São Paulo, Paz e Terra, 1998.

FONSECA JR., Gelson e CARNEIRO LEÃO, Valdemar (Orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira.* Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão/ Ática, 1989.

FONSECA JR., Gelson e NABUCO DE CASTRO, Sérgio Henrique (Orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira II.* 2 vol. Brasília/São Paulo, Fundação Alexandre de Gusmão/Paz e Terra, 1994.

FROTA, Maria Stela Pompeu Brasil. *Proteção de Patentes de Produtos Farmacêuticos: o caso brasileiro*. XXII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília, Instituto Rio Branco, 1991.

FUKUYAMA, Francis. *The End of History and the Last Man*. New York, Avon Books, 1992.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil.* São Paulo, Alfa-Omega; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

______. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-192*6). Porto Alegre, UFRGS/ FUNAG, 2000.

GASPARI, Elio. *A Ditadura Envergonhada.* São Paulo, Companhia das Letras, 2002.

______. *A Ditadura Escancarada.* São Paulo, Companhia das Letras, 2002.

______. *A Ditadura Derrotada.* São Paulo, Companhia das Letras, 2003.

______. *A Ditadura Encurralada.* São Paulo, Companhia das Letras, 2004.

GORENDER, Jacob. *Combate nas Trevas. A Esquerda Brasileira: das ilusões perdidas à luta armada.* 3ª ed. São Paulo, Ática, 1987.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um Empregado do Itamaraty.* Rio de Janeiro, Siciliano, 1992.

GUTEMBERG, Luiz. *Moisés, Codinome Ulysses Guimarães*. Rio de Janeiro, Companhia das Letras, 1997.

______. *Jorge Bornhausen: uma biografia*. Brasília, Dédalo, 2002.

HIRST, Monica (Org.). *Continuidad y Cambio en las Relaciones America Latina/Estados Unidos.* Buenos Aires, RIAL, 1987.

HIRST, Monica, SOARES DE LIMA, Maria Regina: "*Crisis y y Toma de Decisión en la Política Exterior Brasileña: el programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática con Estados Unidos"*. In: RUSSEL, Roberto (Org.). *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina.* Buenos Aires, RIAL, 1990.

HOBSBAWM, Eric J.. *The Age of Extremes: a history of the world, 1914-1991.* New York, Pantheon Books, 1994.

______.*The Age of Empire: 1875-1914*. London, Weidenfeld and Nicolson, 1987.

JARDIM, Marcelo Andrade de Moraes. *A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Su*l. XXIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília, Instituto Rio Branco, 1991.

JUDT, Tony. *Postwar: a history of Europe since 1945*. New York, Penguin Books, 2005.

KAGAN, Robert. *Of Paradise and Power.* New York, Vintage Books, 2003.

KANT, Immanuel. *Perpetual Peace and Other Essays*. Indianapolis, Hackett Publishing Company, 1983, pp. 107-143.

KENNAN, George F. *Memoirs: 1925 – 1950*. Boston, Little, Brown and Company, 1967.

KENNEDY, Paul. The *Rise and Fall of the Great Powers: economic change and military conflict from 1500 to 2000.* London, Unwin Hyman, 1988

KISSINGER, Henry. *The White House Years*. Boston, Little, Brown and Company, 1979.

KLEIN, Herbert. *Historia de Bolivia.* La Paz, Librería Editorial Juventud, 2002.

KOIFMAN, Fábio (Org.). *Presidentes do Brasil: de Deodoro a FHC*. Rio de Janeiro, Cultura Editores/Editora Rio, 2002.

LAMOUNIER, Bolívar. *Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira*. São Paulo, Augurium, 2005.

LAFER, Celso. *Ensayos liberales.* México, Fondo de Cultura Econômica, 1993.

______. *Comércio, Desarmamento e Direitos humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática.* Rio de Janeiro, Paz e Terra e FUNAG, 1999.

______. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado , presente e futuro.* São Paulo, Perspectiva, 2001.

LAFER, Celso, PEÑA, Félix. *Argentina e Brasil no Sistema das Relações* I*nternacionais.* São Paulo, Livraria Duas Cidades, 1978.

LEITÃO DA CUNHA, Vasco. *Diplomacia em Alto-mar*, 2ª. ed.. Rio de Janeiro, FGV, 2003.

LINDGREN ALVES, José Augusto. *Os Direitos Humanos como Tema Global.* São Paulo, Perspectiva,1994.

______. *Relações Internacionais: a década das conferências.* Brasília, FUNAG/IBRI, 2001.

LINZ, Juan J., STEPAN, Alfred. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and post-communist Europe*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.

LUKACS, John. *At the End of an Age*. New Haven, Yale University Press, 2002.

MACEDO SOARES, Luiz Filipe (Org.). *Grupo do Rio. Documentos do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política.* Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

MARQUES MOREIRA, Marcílio. *Diplomacia, Política e Finanças: de JK a Collor. 40 anos de história por um de seus protagonistas. (Depoimento ao CPDOC – Fundação Getúlio Vargas).* Rio de Janeiro, Objetiva, 2001.

MELLO BARRETO, Fernando de. *Os Sucessores do Barão 1912-1964.* São Paulo, Paz e Terra, 2001.

______. *Os Sucessores do Barão 1964-1985.* São Paulo, Paz e Terra, 2001.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Anuário do Pessoal 1992*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1993.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Diversos números entre 1985 e 1990. Brasília, Ministério das Relações Exteriores.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório de 1985*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1986.

______. *Relatório de 1986*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1987.

______. *Relatório de 1987*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1988.

______. *Relatório de 1988*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1989.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930/1992).* Brasília, DF, Universidade de Brasília, 1993.

______. *O Expansionismo Brasileiro e a Formação dos Estados na Bacia do Prata: da colonização à guerra da tríplice aliança*. 2ª. ed.. São Paulo, UnB/Ensaio, 1996.

______. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul 1870-2003*), 2ª. ed.. Rio de Janeiro, Revan, 2003.

MORAES NETO, Geneton. *Os Segredos dos Presidentes*. São Paulo, Globo, 2005.

MUÑOZ, Heraldo (Org.). *America Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir.* Buenos Aires, PROSPEL, 1986.

______. *Las Políticas Exteriores de America Latina y el Caribe: continuidad en la crisis.* Buenos Aires, PROSPEL, 1987.

NABUCO, Joaquim. *Balmaceda.* Brasília, Senado Federal, 2003.

O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe C. *Transitions from Authoritarian Rule: tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.

OLIVEIRA BASTOS, Evandro (Org.). *Sarney: o outro lado da história*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2001.

OLIVEIRA CASTRO, Flávio Mendes de. *História da Organização do Ministério das Relações Exteriores*. Brasília, Universidade de Brasília, 1983.

PAROLA, Alexandre Guido Lopes. *Crítica da ordem injusta: dimensões normativas e desafios práticos na busca da ordem e justiça nas relações internacionais*. *Uma visão brasileira*. LI Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília, Instituto Rio Branco, 2007.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A Política Externa dos Estados Unidos*. Porto Alegre, UFRGS, 2003.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *A Política Externa do Governo Sarney: a Nova República diante do reordenamento internacional (1985-1990).* Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2003.

PEREZ, Carlos Luís Dantas Coutinho. *A Cooperação Nuclear Brasil-Argentina: origens, condicionantes e perspectivas*. LII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília, Instituto Rio Branco, 2007.

PORTO E SANTOS, Antonino Marques. *A crise centro-americana e sua evolução, entre 1985 e 1990. O caso da Nicarágua. Os Grupos de Contadora e de Apoio; a participação brasileira*. XXIV Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília, Instituto Rio Branco, 1992.

ROBERTS, J. M.. *History of the World.* New York, Oxford University Press, 1993.

ROMERO, Luis Alberto. *História Contemporânea da Argentina*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2006.

ROSECRANCE, Richard. *The Rise of the Trading State: commerce and conquest in the modern world*. New York, Basic Books, 1986.

RUSSEL, Roberto (Org.). *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior.* Buenos Aires, RIAL, 1992.

_______. *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina.* Buenos Aires, RIAL, 1990.

SAN TIAGO DANTAS, Francisco Clementino de. *Política Externa Independente.* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1962.

SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *Foreign Policy and Political Regime.* Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2003.

SARNEY, José. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1985*. Brasília, Presidência da República, 1990.

_______. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1986*. Brasília, Presidência da República, 1990.

_______. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1987*. Brasília, Presidência da República, 1990.

_______. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1988*. Brasília, Presidência da República, 1990.

_______. *A Palavra do Presidente: discursos e mensagens. 1989/1990*. Brasília, Presidência da República, 1990.

_______. *O Parlamento Necessário*. Brasília, Artenova, 1982.

_______. *América Latina: perplexidades e futuro.* Brasília, 1992

_______. *O Brasil e a Nova Ordem Mundial.* Rio de Janeiro, Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME), 1993.

_______. *O Senado Federal e as Relações Internacionais.* Brasília, Senado Federal, 1996.

_______. *Mercosul: o perigo está chegando.* Brasília, Senado Federal, 1997.

_______. *Vinte anos de Democracia*, 2 v.. Brasília, Senado Federal, 2005.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (Org.). *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas.1946-1995.* Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

_______. "*A Política Externa de José Sarney*". In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira(1930-1990): crescimento, modernização e política externa.* São Paulo, Cultura/USP, 1996.

SETÚBAL, Olavo. *Diplomacia para Resultados: a gestão Olavo Setúbal no Itamaraty.* Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1986.

SKIDMORE, Thomas E. . *Brasil: de Getúlio a Castelo.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

_______.. *Brasil: de Castelo a Tancredo.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

SKIDMORE, Thomas E. e SMITH, Peter H.. *Modern Latin America.* New York, Oxford University Press, 2001.

SIMAS MAGALHÃES, Carlos Alberto. *O Tratado de Cooperação Amazônica – um instrumento de ação diplomática*. XXVI Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília, Instituto Rio Branco, 1992.

SMITH, Peter H. *Democracy in Latin America*. New York, Oxford University Press, 2005.

SOUTO, Cíntia Vieira. *A Diplomacia do Interesse Nacional: a política externa do governo Médici.* Porto Alegre, UFRGS, 2003.

STEPAN, Alfred. *Os Militares: da abertura à nova república.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

TACHINARDI, Maria Helena. *A Guerra das Patentes.* São Paulo, Paz e Terra, 1993.

TÁCITO, Caio. *Constituições Brasileiras Volume VIa: 1969*. Brasília, Senado Federal, 2002.

_______. *Constituições Brasileiras*, *Volume VII: 1988*. Brasília, Senado Federal, 2002. pp 17.

TARRISSE DA FONTOURA, Paulo Roberto C.. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília, Instituto Rio Branco/ FUNAG, 1999.

VIEGAS FILHO, José. *A Segurança do Atlântico Sul e as Relações com a África*.V Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília, Instituto Rio Branco, 1982.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula.* São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2003.

_______. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilaterização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985).* Porto Alegre, UFRGS, 1998.

VOLCKER, Paul e GYOHTEN, Toyoo. *Changing Fortunes*. New York, Random House, 1992.

ZUGAIB, Eliana. *A hidrovia Paraguai-Paraná. Brasília*, Instituto Rio Branco/FUNAG, 2007.

DEPOIMENTOS ORAIS

PRESIDENTE JOSÉ SARNEY – várias entrevistas em Brasília, entre novembro de 2003 e novembro de 2006.

PRESIDENTE RAÚL ALFONSÍN – entrevista em São Paulo, em maio de 2005.

PRESIDENTE JAIME PAZ ZAMORA – entrevista em La Paz, Bolívia, em maio de 2007.

MINISTRO CELSO LAFER – duas entrevistas em São Paulo, entre novembro de 2005 e novembro de 2006.

EMBAIXADOR PAULO TARSO FLECHA DE LIMA - duas entrevistas em Brasília, entre novembro de 2005 e novembro de 2006.

EMBAIXADOR RUBENS RICUPERO – entrevista em São Paulo, em novembro de 2006.

ARQUIVOS OFICIAIS

O autor realizou extensa pesquisa nos arquivos oficiais do Ministério das Relações Exteriores. Por seu volume e diversidade, não cabe aqui relacionar a totalidade dos expedientes consultados. Os principais encontram-se referidos diretamente no texto.

O autor valeu-se ainda de consulta a documentos incluídos nos arquivos pessoais do Presidente José Sarney.

ANEXOS

I. Viagens e encontros internacionais do Presidente José Sarney

Observação: A relação abaixo não é exaustiva. Além disso, o autor constatou, nos documentos pesquisados, várias lacunas e inconsistências quanto às datas dessas viagens e encontros.

1985 – Viagens		
DIA	**MÊS**	**DESCRIÇÃO**
12-14	AGO	Visita de Estado ao Uruguai
23-26	SET	Nova York / discurso de abertura da XL Assembléia Geral das Nações Unidas (AGNU) (escalas em Caracas e México [reiterar solidariedade pelo terremoto recém- ocorrido]) Nova York / conversações com: Samora Machel (Presidente de Moçambique); Miguel de la Madrid (Presidente do México); Alan Garcia (Presidente do Peru); Julio Sanguinetti (Presidente do Uruguai); Jaime Lusinchi (Presidente da Venezuela); Nicolas Ardito Barletta (Presidente do Panamá); Felipe Gonzalez (Presidente do Conselho de Ministros da Espanha), e Edouard Shevardnadze (Chanceler da URSS)
9	OUT	Encontro com Alfredo Stroessner, Presidente do Paraguai, para inaugurar a linha de transmissão e a terceira turbina da usina hidrelétrica.
29-30	NOV	Foz do Iguaçu e Puerto Iguazu / Encontro com Raúl Alfonsín, Presidente da Argentina, para inaugurarem a Ponte Tancredo Neves.

1985 – Dignitários recebidos		
DIA	**MÊS**	**DESCRIÇÃO**
23	JUL	Visita do Presidente da República Dominicana, Jorge Blanco.
14	OUT	Visita do Presidente da França, François Mitterrand
30	OUT	Visita do Primeiro-Ministro da República Popular da China, Zhao Ziyang.
5	NOV	Visita do Primeiro-Ministro do Suriname, Wim Alfred Udenhout.

1986 – Viagens		
DIA	**MÊS**	**Descrição**
04/set	MAI	Visita de Estado à Itália, ao Vaticano e a Portugal.
09/out	MAI	Visita de Estado a Cabo Verde (na viagem de
28-30	JUL	Visita de Estado à Argentina.
10/nov	SET	Visita de Estado aos EUA (Washington, DC).

1986 – Dignitários recebidos		
DIA	**MÊS**	**DESCRIÇÃO**
30	JAN	Manaus / Presidente da Colômbia, Belisario Betancour, para instalar a Comissão de Coordenação Brasileiro-Colombiana.
9	ABR	Visita do Presidente da Venezuela, Jaime Lusinchi.
20-21	MAI	Visita do Presidente de El Salvador, José Napoleão Duarte.
16-17	JUN	Visita do Primeiro-Ministro da Finlândia, Kalevi Sorza.
11-13	AGO	Visita do Presidente do Uruguai, Julio Sanguinetti.
14	OUT	Visita do Presidente da França, François Mitterrand, com quem formaliza o lançamento do projeto de cooperação França-Brasil.
9-11	DEZ	Visita do Presidente da Argentina, Raúl Alfonsín.

1987 – Viagens		
DIA	**MÊS**	**DESCRIÇÃO**
16	JAN	Itaipu / Encontro com Alfredo Stroessner, Presidente do Paraguai, para inaugurar as duas primeiras turbinas de 60 Hz.
	MAI	Visita a Montevidéu, para encontro simultâneo com o Presidente Julio Sanguinetti e com o Presidente Raúl Alfonsín (Argentina), que realizava visita de Estado ao Uruguai.
2-3	JUN	Encontro com Alan Garcia, Presidente do Peru, em Rio Branco e Puerto Maldonado, para lançar o Programa de Ação de Puerto Maldonado.
15-17	JUL	Visita à Argentina, com deslocamento a Viedma (próximo do local da então pretendida futura capital do país).
16	AGO	Escala técnica em Trinidad-e-Tobago, quando o Primeiro-Ministro Robinson lhe oferece um almoço.
16-20	AGO	Visita de Estado ao México.
15-17	OUT	Visita de Estado à Venezuela.
27	NOV	Acapulco, México / I Reunião de Cúpula do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação (Grupo do Rio).
28	NOV	(na volta) – escala em São José da Costa Rica, para cumprimentar o Presidente Oscar Arias pelo Prêmio Nobel da Paz.

1987 – Dignitários recebidos		
DIA	**MÊS**	**DESCRIÇÃO**
17	FEV	Visita do Presidente da República do Zaire, Mobutu Sese Seko.
15	MAR	Visita do Presidente da República Federal da Alemanha, Richard Von Wizsaecker.
26	MAR	Visita do Presidente de Portugal, Mário Soares
23	ABR	Visita do Presidente de Cabo Verde.
13-19	JUN	Visita do Presidente do Conselho de Ministros da Espanha, Felipe Gonzalez.
11	SET	Visita do Presidente do Suriname, Dersi Bouterse.
16	NOV	Visita do Presidente do Conselho Presidencial da Hungria, Károly Németh.

1988 – Viagens		
DIA	**MÊS**	**DESCRIÇÃO**
	JAN	Mantém conversa telefônica com Fidel Castro.
7-9	FEV	Visita de Estado à Colômbia.
	JUN	Nova York / III Sessão Especial das Nações Unidas sobre Desarmamento.
3-8	JUL	Visita de Estado à República Popular da China
31	JUL	Visita de Estado à Bolívia.
3	AGO	
17-21	OUT	Visita de Estado à URSS (primeira de um presidente brasileiro), com escalas técnicas em Lisboa e Paris.
5	NOV	Punta Del Este, Uruguai / II Reunião de Cúpula do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação (Grupo do Rio).
28-30	NOV	Visita de Estado à Argentina.

1989 – Viagens		
DIA	**MÊS**	**DESCRIÇÃO**
27	JAN	Visita a Angola.
24	FEV	Visita ao Japão para as exéquias do Imperador Hirohito.
2-3	MAR	Visita ao Suriname (primeira de Presidente brasileiro).
3-4	MAR	Visita à Guiana (primeira de Presidente brasileiro).
4-6	MAI	Manaus / I Reunião de Presidentes do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA).
14-16	JUL	Visita à França para a celebração dos 200 anos da Revolução Francesa.
22-23	JUL	Uruguaiana, RS / Encontro tripartite com os Presidentes Julio Sanguinetti (Uruguai) e Carlos Saul Menem (Argentina), recém empossado.
25	SET	Nova York / Discurso de abertura da XLIV Assembléia Geral das Nações Unidas (AGNU).
27	SET	Visita ao Fermilab – Chicago, EUA.
11-12	OUT	Ica, Peru / III Reunião de Cúpula do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação (Grupo do Rio).
25-26	OUT	Visita de Estado ao Equador (primeira de Presidente brasileiro).
1º	NOV	Encontro de Chefes de Estado dos Países de Língua Oficial Portuguesa – São Luís, Maranhão.
13	NOV	Visita ao Paraguai.

1989 – Dignitários recebidos		
DIA	**MÊS**	**DESCRIÇÃO**
16	FEV	Visita da Governadora-Geral do Canadá, Jeanne Sauvé.
6-7	MAI	Visita do Presidente do Peru, Alan Garcia
9-13	AGO	Visita do Presidente do Suriname, Ramsewak Shankar.
22-23	AGO	Visita do Presidente da Argentina, Carlos Saul Menem.
3-7	OUT	Visita do Presidente da Guiana, Desmond Hoyte.

1990 – Viagens		
DIA	**MÊS**	**DESCRIÇÃO**
11	MAR	(últimos dias do seu governo) Visita ao Chile para as cerimônias de posse do Presidente Patrício Aylwin.

1990 – Dignitários recebidos		
DIA	**MÊS**	**DESCRIÇÃO**

II. Viagens e encontros internacionais do Ministro das Relações Exteriores

Observação: A relação abaixo não é exaustiva. Além disso, o autor constatou, nos documentos pesquisados, várias lacunas e inconsistências quanto às datas dessas viagens e encontros.

1985 – Viagens – (Chanceler Olavo Egydio Setúbal)		
DIA	**MÊS**	**DESCRIÇÃO**
19-21	MAI	Visita à Argentina.
5-9	JUN	Visita à Suécia.
10-16	JUN	Visita aos EUA.
22-23	JUN	Punta Del Este, Uruguai / Reunião de Chanceleres do Brasil, Argentina e Uruguai.
12-15	JUL	Visita de trabalho aos EUA.
22-25	JUL	Visita à Índia.
28-30	JUL	Integra a Missão especial à posse do Presidente do Peru, Alan Garcia. Junto com os Chanceleres da Argentina, Peru e Uruguai, cria o Grupo de Apoio ao Grupo de Contadora.

4-7	AGO	Chefia a Missão especial à posse do Presidente às cerimônias de posse do Presidente da Bolívia, Victor Paz Estensoro.
12-14	AGO	Acompanha o Presidente Sarney na sua Visita de Estado ao Uruguai.
23-25	AGO	Cartagena de Índias, Colômbia / Reunião de Chanceleres do Grupo de Contadora e do Grupo de Apoio a Contadora, recém-criado.
23-25	SET	Acompanha o Presidente Sarney na sua ida a Nova York para fazer o discurso de abertura da XL Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas (AGNU).
9	OUT	Acompanha o Presidente Sarney na sua viagem a Itaipu para inaugurar a linha de transmissão e a terceira turbina da usina hidrelétrica; participa do encontro com o Presidente do Paraguai, Alfredo Stroessner.
8-10	DEZ	Visita à URSS.
2-4	DEZ	Cartagena de Índias, Colômbia / XIV Assembléia Geral Extraordinária da OEA.
14-16	DEZ	Montevidéu / Reunião Ministerial dos países-membros do Consenso de Cartagena.

1985 – Dignitários recebidos – (Chanceler Olavo Egydio Setúbal)		
DIA	**MÊS**	**DESCRIÇÃO**
15	MAR	Brasília / Reunião informal dos 11 Chanceleres latino-americanos do Consenso de Cartagena.
2	ABR	Visita do Chanceler do Uruguai, Enrique Iglesias.
15-16	ABR	Visita do Chanceler do Paraguai, Carlos Augusto Saldívar.
13	MAI	Visita do Subsecretário de Estado para Assuntos Americanos dos EUA, Anthony Langhorne Motley.
16	MAI	Visita do Ministro da Economia da República Federal da Alemanha, Dr. Martin Bangemann.
8	JUL	Visita do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros do Reino Unido, Geoffrey Howe.
8	AGO	Visita do Chanceler do Paraguai, Carlos Augusto Saldívar.
10	SET	Visita do Chanceler do Egito, Boutros Boutros-Ghali.
30	SET	Visita do Chanceler do Japão, Shintaro Abe.
14	OUT	Participa dos eventos da visita do Presidente da França, François Mitterrand.

1986 – Viagens – (Chanceler Olavo Egydio Setúbal)		
DIA	**MÊS**	**DESCRIÇÃO**
10	JAN	Caraballeda, Venezuela / Reunião dos Chanceleres do Grupo de Contadora e do Grupo de Apoio a Contadora.
13-15	JAN	Chefia a Missão especial às cerimônias de posse do Presidente da Guatemala, Dr. Vinício Cerezo.
28-29	JAN	Visita Assunção para entrevista com o Presidente do Paraguai, Alfredo Stroessner, e o Chanceler Carlos Augusto Saldívar; assina acordo sobre atualização da estrutura administrativa da Itaipu Binacional.
9-10	FEV	Washington / Reunião conjunta dos Chanceleres do Grupo de Contadora e do Grupo de Apoio a Contadora com o Secretário de Estado dos EUA, George Shultz, e de reunião do Comitê de Acompanhamento do Consenso de Cartagena.
	DEZ	Cartagena de Índias, Colômbia / XIV Assembléia Geral Extraordinária da OEA.

1986 – Dignitários recebidos – (Chanceler Olavo Egydio Setúbal)		
DIA	**MÊS**	**DESCRIÇÃO**
30	JAN	Acompanha o Presidente Sarney no encontro, em Manaus, com o Presidente da Colômbia, Belisário Betancur.

1986 – Viagens – (Chanceler Roberto de Abreu Sodré) [empossado em 14 de fevereiro]		
DIA	**MÊS**	**DESCRIÇÃO**
	FEV	Visita a Estocolmo para as exéquias de Olof Palme, Primeiro-Ministro da Suécia.
4-6	ABR	Buenos Aires / II Reunião Extraordinária e XVI Reunião dos Chanceleres dos Países da Bacia do Prata.
	ABR	Rio de Janeiro / Conferência Especializada Interamericana sobre Tráfico de Entorpecentes
	ABR	Visita a Arábia Saudita e Coveite
4-9	MAI	Acompanha o Presidente Sarney na visita a Portugal.
9-10	MAI	Acompanha o Presidente Sarney na visita a Cabo Verde.
	MAI	Brasília / Reunião Ministerial do Sistema Global de Preferências Comerciais.
	MAI	Nova York / Assembléia Especial das Nações Unidas sobre a Situação Econômica Crítica da África.
28-30	JUN	Acompanha o Presidente Sarney na visita à Argentina.
10-11	SET	Acompanha o Presidente Sarney na visita aos EUA.
	SET	Punta Del Este, Uruguai / Reunião Ministerial das Partes Contratantes do GATT.
	OUT	Visita a Maputo para as exéquias de Samora Machel, Presidente de Moçambique.
	NOV	Visita a Angola, Zâmbia, Nigéria e Camarões.

1986 – Dignitários recebidos – (Chanceler Roberto de Abreu Sodré) [empossado em 14 de fevereiro]		
DIA	**MÊS**	**DESCRIÇÃO**
	MAR	Visita do Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), Embaixador João Clemente Baena Soares.
	MAR	Visita do Chanceler do Paraguai, Carlos Augusto Saldívar.
	MAR	Visita do Secretário-Geral das Nações Unidas (ONU), Javier Pérez de Cuellar.
	ABR	Visita do Presidente-Eleito da Costa Rica, Oscar Arias.
	JUN	Visita do Chanceler da Dinamarca, Uffe-Elleman Jensen.
	AGO	Visita do Chanceler de Portugal, Pedro Pires de Miranda.
	OUT	Visita do Primeiro-Ministro do Suriname, Pertab Radhakishun.

1987 – Viagens – (Chanceler Roberto de Abreu Sodré)		
DIA	**MÊS**	**DESCRIÇÃO**
	JAN	México / Conferência Extraordinária da CEPAL.
16-20	AGO	Acompanha o Presidente na sua visita ao México.
	MAR	Caracas / Comissão de Coordenação Bilateral.
	MAI	Visita ao Peru para consultas políticas.
	JUN	Visita ao Egito para tratar de temas da cooperação Sul-Sul.
	SET	Visita à Antártida.
15-17	OUT	Acompanha o Presidente na sua visita à Venezuela.
9-14	NOV	Washington / XVII Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral da OEA.
18-19	DEZ	Santa Cruz de la Sierra, Bolívia / XVII Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata

1987 – Dignitários recebidos – (Chanceler Roberto de Abreu		
DIA	**MÊS**	**DESCRIÇÃO**
	JAN	Visita do Chanceler da França, Jean-Bernard Raymond.
	MAR	Visita do Presidente da Organização Popular do Sudoeste Africano (*South West Africa People's Organization – SWAPO*), Sam Nujoma.
	MAR	Visita do Chanceler da Venezuela, Simon Alberto Consalvi.
	MAR	Visita do Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Eduard Sacuma.
	ABR	Visita do Chanceler da Espanha, Francisco Fernandez Ordoñez.
	MAI	Visita do Chanceler da Costa do Marfim, Simeon Aké.
	MAI	Visita do Arcebispo da África do Sul, Desmond Tutu.
	JUN	Visita do Chanceler da Venezuela, Simon Alberto Consalvi.
	AGO	Visita da Primeiro-Ministro da Noruega, Gro Brutland, chefiando Delegação da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento.
	SET	Visita do Chanceler da URSS, Edouard Shevarnadze.
	OUT	Rio de Janeiro / XIV Reunião Consultiva do Tratado Antártico.
	DEZ	Visita do Chanceler de Israel, Shimon Peres.

1988 – Viagens – (Chanceler Roberto de Abreu Sodré)		
DIA	**MÊS**	**DESCRIÇÃO**
7-9	FEV	Acompanha o Presidente na sua visita à Colômbia.
	FEV	Visita à França.
	ABR	Rio de Janeiro / Reunião Ministerial da CEPAL para comemorar os 40 da instituição.
	MAI	Visita preparatória da visita presidencial à República Popular da China.
	MAI-JUN	Visita a Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia.
	JUN	Nova York / Acompanha o Presidente na sua ida à III Sessão Especial das Nações Unidas sobre Desarmamento.
3-8	JUL	Acompanha o Presidente na sua visita à República Popular da China.
	JUL	Rio de Janeiro / Reunião dos Países da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul.
31	JUL	Acompanha o Presidente na sua visita à Bolívia.
3	AGO	
	SET	Visita à Guiana para tratar de temas da cooperação bilateral e reunião da TCA.
17-21	OUT	Acompanha o Presidente na sua visita à URSS (primeira de um presidente brasileiro).
14-19	NOV	San Salvador / XVIII Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral da OEA.
	NOV	Caracas / Comissão de Coordenação Brasil-Venezuela.
28-30	NOV	Acompanha o Presidente na sua visita à Argentina.

1988 – Dignitários recebidos – (Chanceler Roberto de Abreu Sodré)		
DIA	**MÊS**	**DESCRIÇÃO**
19	JAN	Visita do Chanceler de Cuba, Isidoro Malmierca.
	MAR	Brasília / III Reunião do Conselho de Cooperação Amazônica.
	ABR	Visita do Chanceler da Bolívia, Guillermo Bedregal.
	JUN	Acompanha o Presidente durante a visita do Príncipe Herdeiro do Japão, Fumihito, para a celebração dos 90 anos da imigração japonesa.
	JUN	Visita do Diretor do Departamento Político da Organização para a Libertação da Palestina (OLP), Faruk Kadumi.
4-8	AGO	Visita do Secretário de Estado dos EUA, George Shultz.
29-30	AGO	Visita do Chanceler da Argentina, Dante Caputo.
	NOV	Visita do Ministro para Assuntos Estrangeiros do Reino Unido, Tim Eggar.
	DEZ	Visita do Chanceler da Nigéria, Ike Nwajchukwu.

1989 – Viagens – (Chanceler Roberto de Abreu Sodré)		
DIA	**MÊS**	**DESCRIÇÃO**
	JAN	Paris / Conferência dos Estados Partes do Protocolo de Genebra de 1925 sobre Armas Químicas.
	FEV	Acompanha o Presidente na sua visita ao Japão para as exéquias do Imperador Hirohito.
	JUL	Acompanha o Presidente na sua visita à França para a celebração dos 200 anos da Revolução Francesa.
	OUT	Roma / Acordo Global de Cooperação Brasil-Itália.
	NOV	Guatemala / XIX Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral da OEA.

1989 – Dignitários recebidos – (Chanceler Roberto de Abreu Sodré)		
DIA	**MÊS**	**DESCRIÇÃO**
	ABR	Brasília / XVIII Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata.
	NOV	Visita do Chanceler da Bolívia, Carlos Iturralde.

1990 – Viagens – (Chanceler Roberto de Abreu Sodré)		
DIA	**MÊS**	**DESCRIÇÃO**

III. Discursos e Palestras – Ministro Roberto de Abreu Sodré

	Discursos e Palestras – Ministro Roberto de Abreu Sodré - 1986		
	Ocasião	**Local**	**Data**
1	Posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores	Brasília	14/02/1986
2	Almoço em homenagem ao Secretário-Geral da OEA, Embaixador João Clemente Baena Soares	Brasília	04/03/1986
3	Instalação da Comissão Geral de Coordenação Brasil-Uruguai	Brasília	21/03/1986
4	Almoço em homenagem ao Ministro das Relações Exteriores do Paraguai, Doutor Carlos Augusto Saldívar	Brasília	24/03/1986
5	Almoço em homenagem ao Secretário-Geral da ONU, Embaixador Javier Perez de Cuellar	Brasília	31/03/1986
6	II Reunião Extraordinária e XVI Reunião Ordinária de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata	Buenos Aires	03/04/1986
7	Almoço em homenagem ao Presidente eleito da Costa Rica, Senhor Oscar Arias Sanchez	Brasília	15/04/1986
8	Conferência Especializada Interamericana sobre Tráfico de Entorpecentes	Rio de Janeiro	22/04/1986
9	Visita oficial à Arábia Saudita (jantar oferecido pelo Ministro das Relações Exteriores, Príncipe Saud Al Faisal)	Riade	26/04/1986
10	Reunião Ministerial do Comitê Negociador do Sistema Global de Preferências Comerciais (SGPC)	Brasília	18/05/1986
11	Reunião de Coordenação de Alto Nível do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA)	Brasília	26/05/1986
12	Almoço em homenagem ao Primeiro Vice-Primeiro Ministro da República do Iraque, Senhor Taha Yassin	Brasília	26/05/1986
13	Solenidade comemorativa do Dia do Diplomata	Brasília	27/05/1986
14	Assembléia Especial das Nações Unidas sobre a Situação Econômica Crítica da África	Nova York	28/05/1986
15	Jantar em homenagem ao Ministro dos Negócios Estrangeiros do Reino da Dinamarca, Senhor Uffe-Elleman Jensen	Brasília	09/06/1986

16	Seminário sobre "Relações Brasil-África: uma Nova Perspectiva", na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados	Brasília	24/06/1986
17	Palestra na Escola Superior de Guerra	Rio de Janeiro	25/06/1986
18	Jantar em homenagem ao Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, Doutor Pedro Pires de Miranda	Brasília	19/08/1986
19	Reunião Ministerial das Partes Contratantes do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT)	Punta del Este	16/09/1986
20	Abertura do Debate Geral da XLI Assembléia-Geral da Organização das Nações Unidas	Nova York	22/09/1986
21	Reunião Ministerial do Grupo dos 77	Nova York	30/09/1986
22	II Reunião da Comissão Mista Brasil-Finlândia de Cooperação Econômica e Industrial	Brasília	09/10/1986
23	XIII Reunião da Comissão Mista Teuto-Brasileira de Cooperação Econômica	Brasília	15/10/1986
24	Almoço em homenagem ao Primeiro-Ministro do Suriname, Doutor Pertab Radhakishun	Brasília	15/10/1986
25	Reunião da Subcomissão de Cooperação Econômica e Comercial Brasil-México	Brasília	20/10/1986
26	Reunião Extraordinária do Conselho Permanente da Organização do Estados Americanos	Guatemala	12/11/1986
27	XVI Período Ordinário de Sessões da Assembléia-Geral da Organização dos Estados Americanos	Guatemala	12/11/1986
28	Visita oficial a Angola (abertura de conversações com Delegação presidida pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Senhor Afonso Van -Dunem)	Luanda	19/11/1986
29	Visita oficial ao Zimbábue (almoço oferecido pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Senhor Witness Manguende	Harare	24/11/1986
30	Visita oficial à Nigéria (jantar oferecido pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Senhor A. Bolaji Akinyemi	Lagos	26/11/1986
31	Visita oficial aos Camarões (encerramento da I Reunião da Comissão Mista Brasil-Camarões)	Iaundé	29/11/1986

	Discursos e Palestras - Ministro Roberto de Abreu Sodré - 1987		
	Ocasião	**Local**	**Data**
1	Jantar em homenagem ao Ministro dos Negócios Estrangeiros da França, Embaixador Jean-Bernard Raimond	Brasília	08/01/1987

2	Conferência Extraordinária da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)	Cidade do México	22/01/1987
3	Inauguração da Sala Embaixador João Guimarães Rosa do Palácio do Itamaraty do Rio de Janeiro, restaurada sob os auspícios da FUNAG	Rio de Janeiro	10/02/1987
4	Palestra na Primeira Convenção Internacional do Cacau	Salvador, Bahia	14/02/1987
5	Terceira Reunião do Conselho de Ministros das Relações Exteriores da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)	Montevidéu	11/03/1987
6	Almoço em homenagem ao Presidente da Organização do Povo do Sudoeste Africano (SWAPO), Senhor Sam Nujoma	Brasília	13/03/1987
7	Almoço oferecido pelo Ministro das Relações Exteriores da Venezuela, Doutor Simon Alberto Consálvi	Caracas	15/03/1987
8	Jantar oferecido pelo Ministro das Relações Exteriores de Cuba, Senhor Isidoro Malmierca	Havana	17/03/1987
9	Almoço em homenagem ao Diretor-geral da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), Senhor Edouard Saouma	Brasília	31/03/1987
10	Almoço em homenagem ao Ministro do Comércio do Iraque, Senhor Hassan Ali	Brasília	01/04/1987
11	Inauguração da Nova Sede do Centro de Informações da ONU	Rio de Janeiro	03/04/1987
12	Almoço em homenagem ao Ministro dos Negócios Estrangeiros da Espanha, Senhor Francisco Fernandez Ordoñez	Brasília	08/04/1987
13	Palestra na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME)	Rio de Janeiro	27/04/1987
14	Depoimento na Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais da Assembléia Nacional Constituinte	Brasília	07/05/1987
15	Abertura da IV Reunião da Comissão Mista Brasil-Côte D'Ivoire	Brasília	11/05/1987
16	Almoço em homenagem ao Ministro dos Negócios Estrangeiros da Côte D'Ivoire, Senhor Simeon Aké	Brasília	11/05/1987
17	Solenidade comemorativa do Dia do Diplomata	Brasília	13/05/1987
18	Cerimônia de condecoração do Arcebispo Anglicano Desmond Tutu com a Grã-Cruz da Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul, por ocasião de sua visita oficial ao Brasil	Brasília	20/05/1987

19	Jantar oferecido pelo Ministro das Relações Exteriores do Peru, Senhor Alan Wagner	Lima	21/05/1987
20	Almoço em homenagem ao Ministro dos Negócios Estrangeiros da República Popular do Benin, Senhor Guy Landry Hazoume	Brasília	25/05/1987
21	Jantar em homenagem ao Ministro das Relações Exteriores da Venezuela, Doutor Simon Alberto Consálvi	Brasília	01/06/1987
22	Almoço oferecido pelo Vice-Primeiro Ministro e Ministro dos Negócios Estrangeiros da República Árabe do Egito, Senhor Ahmed Esmat Abdel Meguid	Cairo	10/06/1987
23	Palestra sobre o tema "O Café no Desenvolvimento Econômico Social dos Países Produtores" no Simpósio Internacional Comemorativo do 60º Aniversário da Federação de Cafeicultores da Colômbia	Medellín	26/06/1987
24	Cerimônia de Assinatura do Convênio para o Estabelecimento de um Depósito Franco Paraguaio no Porto de Rio Grande	Brasília	21/07/1997
25	Sessão Plenária da VII Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)	Genebra	29/07/1987
26	Abertura do Seminário "O Brasil e a Política Nuclear Internacional"	Brasília	13/07/1987
27	Almoço em homenagem à Delegação da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento	Brasília	31/08/1987
28	Palestra na Escola Superior de Guerra (ESG)	Rio de Janeiro	02/09/1987
29	XIII Reunião Ordinária do Conselho Latino-Americano do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA)	Caracas	17/09/1987
30	Sessão de Abertura do Debate Geral da XLII Assembléia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU)	Nova York	21/09/1987
31	Cerimônia de Assinatura de Atos com o Ministro dos Negócios Estrangeiros da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, Senhor Edouard Shevardnadze, em visita oficial ao Brasil	Brasília	30/09/1987
32	Solenidade de Abertura XIV Reunião Consultiva do Tratado da Antártida	Rio de Janeiro	05/10/1987
33	Cerimônia de Assinatura do Acordo de Cooperação Técnica entre o Brasil e o Paraguai	Assunção	27/10/1987
34	Cerimônia de Assinatura do Acordo entre o Governo brasileiro e o Fundo das Nações Unidas para Controle do Abuso de Drogas (UNFDAC)	Brasília	05/11/1987

35	XVII Sessão Ordinária da Assembléia-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA)	Washnigton	10/11/1987
36	Almoço em homenagem ao Ministro dos Negócios Estrangeiros de Israel, Senhor Shimon Peres	Brasília	14/12/1987
37	Cerimônia de Inauguração da Agência Brasileira de Cooperação (ABC)	Brasília	15/12/1987
38	Pronunciamento na Assembléia Parlamentar Latino-Americana para a Dívida Externa	Brasília	16/12/1987

	Discursos e Palestras - Ministro Roberto de Abreu Sodré - 1988		
	Ocasião	**Local**	**Data**
1	Discurso pronunciado por ocasião de Jantar em homenagem ao Ministro das Relações Exteriores de Cuba, Senhor Isidoro Malmierca	Brasília	19/01/1988
2	Discurso pronunciado por ocasião de Almoço proferido pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros da França, Embaixador Jean Bernard Raimond	Paris	13/02/1988
3	Discurso pronunciado por ocasião da Cerimônia de Encerramento da Exposição "Modernidade" (Projeto Brasil-França)	Paris	15/02/1988
4	Discurso pronunciado na Sessão de Encerramento da III Reunião Ordinária do Conselho de Cooperação Amazônica	Brasília	18/03/1988
5	Discurso pronunciado por ocasião do almoço oferecido a Sua Excelência o Senhor Doutor Guillermo Bedregal Gutierrez, Ministro das Relações Exteriores da Bolívia	Brasília	19/04/1988
6	Discurso pronunciado na Cerimônia Comemorativa do Dia do Diplomata	Brasília	20/04/1988
7	Discurso pronunciado na Solenidade de Abertura da Reunião Ministerial da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL)	Rio de Janeiro	25/04/1988
8	Discurso pronunciado na Abertura da Reunião de Consultas Políticas com a República Popular da China	Pequim	30/04/1988
9	Discurso pronunciado no Jantar oferecido pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros da Suécia, Senhor Sten Andersson	Estocolmo	24/05/1988
10	Discurso pronunciado no Jantar oferecido pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca, Senhor Uffe Elleman-Jensen	Copenhague	26/05/1988

11	Discurso pronunciado durante o Jantar oferecido pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros da Noruega, Senhor Thorvald Stoltenberg	Oslo	30/05/1988
12	Discurso pronunciado por ocasião do Jantar oferecido pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros da Finlândia, Senhor Kalevi Sorsa	Helsinque	01/06/1988
13	Discurso pronunciado por ocasião do Almoço oferecido a Sua Alteza Imperial, Príncipe Fumihito, do Japão	Brasília	16/06/1988
14	Palestra proferida na Cerimônia de Abertura do Seminário "O GATT e a Rodada Uruguai" na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo	São Paulo	21/06/1988
15	Discurso pronunciado no Almoço em homenagem ao Diretor do Departamento Político da Organização para a Libertação da Palestina (OLP), Senhor Faruk Kadumi	Brasília	23/06/1988
16	Discurso pronunciado por ocasião da Inauguração da Reunião de Países da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul	Rio de Janeiro	25/07/1988
17	Palestra proferida na Escola Superior de Guerra (ESG)	Rio de Janeiro	28/07/1988
18	Discurso pronunciado no Almoço em homenagem ao Ministro da Economia da República Federal da Alemanha, Senhor Martin Bangemann	Brasília	04/08/1988
19	Discurso pronunciado por ocasião da cerimônia de Encerramento da III Reunião da Comissão Mista Brasil-Suriname	Brasília	17/08/1988
20	Discurso pronunciado por ocasião da Solenidade de Comemoração dos 40 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos	Palácio da Justiça	25/08/1988
21	Discurso pronunciado no Almoço em homenagem ao Ministro das Relações Exteriores e Culto da República Argentina, Senhor Dante Caputo	Brasília	29/08/1988
22	Discurso pronunciado em Almoço oferecido pelo Conselho das Câmaras dos Países-membros das Comunidades Européias	São Paulo	12/09/1988
23	Discurso pronunciado no Jantar Oficial que lhe oferece Sua Excelência o Senhor Rashleigh E. Jackson, Ministro das Relações Exteriores da Guiana	Georgetown	15/09/1988
24	Discurso pronunciado na Sessão de Abertura do Debate-geral da XLIII Assembléia-Geral da Organização das Nações Unidas	Nova York	26/09/1988

25	Discurso pronunciado em Almoço oferecido aos Chanceleres e Representantes Permanentes dos Países da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul	Nova York	29/09/1988
26	Discurso pronunciado em Almoço oferecido aos Chanceleres e Representantes dos Países que integram o Grupo Latino-Americano e Caribenho (GRULAC)	Nova York	28/09/1988
27	Discurso pronunciado durante a Inauguração da IV EXPOBRASIL, em Moscou	Moscou	18/10/1988
28	Discurso pronunciado no Almoço em homenagem ao Subsecretário de estado para Assuntos Exteriores do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Senhor Timothy Eggar	Brasília	08/11/1988
29	Discurso pronunciado por ocasião do Encerramento dos Trabalhos da Reunião Extraordinária da Comissão de Coordenação Brasil-Venezuela	Caracas	11/11/1988
30	Discurso pronunciado na Abertura do Debate-geral da XVIII Assembléia-Geral Ordinária da Organização dos Estados Americanos	São Salvador	14/11/1988
31	Palestra proferida por ocasião da Cerimônia de Abertura do "Seminário sobre o Comércio com os Países do Leste Europeu"	Rio de Janeiro	07/12/1988
32	Discurso pronunciado por ocasião do Almoço oferecido a Sua Excelência o Senhor Ike Nwachukwu, Ministro dos Negócios Estrangeiros da Nigéria	Brasília	13/12/1988
33	Discurso pronunciado por ocasião do Almoço de Despedidas oferecido a Sua Excelência o Senhor Jorge Jenkins Molieri, Embaixador da Nicarágua	Brasília	14/12/1988

	Discursos e Palestras - Ministro Roberto de Abreu Sodré - 1989		
1	**Ocasião**	**Local**	**Data**
2	Discurso pronunciado na Conferência dos Estados-partes do Protocolo de Genebra de 1925 e outros Estados interessados	Paris	07/01/1989
3	Discurso pronunciado por ocasião da Sessão de Abertura da II Reunião da Comissão Mista Brasil-Países Baixos de Cooperação Econômica e Industrial	Brasília	24/01/1989
4	Discurso pronunciado durante Jantar de Retribuição que lhe oferece o Vice-Primeiro Minsitro do Reino dos Países Baixos	Brasília	24/01/1989

5	Discurso pronunciado por ocasião do Almoço de despedida e entrega de insígnias da Grã-Cruz da Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul ao Embaixador do Japão, Senhor Koichi Komura	Brasília	14/02/1989
6	Discurso pronunciado na Cerimônia de Posse do novo Diretor-geral paraguaio da Itaipu Binacional, Engenheiro Fidencio J. Tardivo	Foz fo Iguaçu	17/02/1989
7	Brinde oferecido por ocasião do Jantar que lhe oferece o Corpo Diplomático	Brasília	20/03/1989
8	Palavras proferidas na Cerimônia de Assinatura do Acordo Aéreo Brasil-EUA	Brasília	21/03/1989
9	Discurso de Encerramento da XVIII Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata	Brasília	04/04/1989
10	Discurso pronunciado ao ensejo da Cerimônia Comemorativa do Dia do Diplomata	Brasília	20/04/1989
11	Discurso pronunciado na Cerimônia de Condecoração do Embaixador dos Estados Unidos da América, Harry W. Schlaudeman, com a Ordem do Cruzeiro do Sul, no Grau da Grã-Cruz	Brasília	11/05/1989
12	Pronunciamento por ocasião do I Seminário Brasileiro sobre o Codex Alimentarius	Brasília	16/05/1989
13	Brinde oferecido por ocasião do Almoço com que homenageia a Senhora Edwige Avice, Ministra Delegada da França	Brasília	18/05/1989
14	Discurso pronunciado por ocasião do Almoço com que homenageou os Membros da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal	Brasília	20/06/1989
15	Discurso pronunciado ao ser condecorado com a Grã-Cruz da Ordem do Infante Dom Henrique pelo Governo de Portugal	Brasília	03/07/1989
16	Discurso proferido por ocasião da Cerimônia de Assinatura do Protocolo que modifica a Convenção para evitar a Bitributação entre o Brasil e a Finlândia	Brasília	12/06/1989
17	Palavras proferidas por ocasião da Cerimônia de Assinatura do Memorandum de Entendimentos sobre Cooperação na Área do Meio Ambiente entre o Brasil e o Reino Unido	Brasília	06/07/1989
18	Palavras proferidas por ocasião da Despedida do Senhor Philippe Cuvillier, Embaixador da França	Brasília	27/07/1989

19	Discurso proferido por ocasião de Troca de Condecorações com os Ministros de Relações Exteriores e Culto e Energia e Hidrocarbonetos da Bolívia, Senhores Valentin Abecia e Fernando Illanes	Brasília	27/07/1989
20	Diálogo pronunciado por ocasião do II Diálogo de Chanceleres da América Latina e do Caribe	Cartagena de Índias	31/07/1989
21	Conferência proferida na Escola Superior de Guerra (Texto resumido)	Rio de Janeiro	04/09/1989
22	Intervenção em Reunião na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados	Brasília	13/09/1989
23	Discurso proferido por ocasião da Cerimônia de Assinatura do Convênio com a OIT, ao Ensejo da Visita do Diretor-Geral da Organização, Doutor Michel Hansenne	Brasília	13/09/1989
24	Discurso pronunciado em agradecimento à Condecoração com que é distinguido por Sua Excelência o Senhor Embaixador da Ordem de Malta	Brasília	14/09/1989
25	Brinde oferecido por ocasião do Jantar com que homenageia os participantes da Assembléia-geral do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Ciências Fiscalizadoras (ILACIF)	Brasília	05/10/1989
26	Discurso proferido por ocasião da Reunião celebrada em Trujillo, com o Presidente do Conselho de Ministros e Chanceler Guillermo Larco Cox	Trujillo	09/10/1989
27	Discurso proferido por ocasião do Almoço de de Inauguração do Evento "Brasil: uma visão dos anos 90 - Fórum de Investimentos e Tecnologia	Milão	18/10/1989
28	Discurso pronunciado no Debate-geral da XIX Assembléia-geral Ordinária da Organização dos Estados Americanos	Washington	13/11/1989
29	Discurso pronunciado por ocasião do Almoço que oferece ao Senhor Carlos Iturralde Ballivian, Chanceler da Bolívia	Brasília	29/11/1989
30	Discruso proferido ao Ensejo da Reinauguração do Palácio Itamaraty	Rio de Janeiro	10/12/1989
31	Discurso pronunciado por ocasião da Cerimônia de Troca de Notas criando as Comissões de Fronteira com a República Oriental do Uruguai	Brasília	14/12/1989

IV. Pronunciamentos do Presidente José Sarney relativos a atividades de política externa

A Presidência da República fez publicar, em 5 volumes, sob o título "A Palavra do Presidente", os textos dos discursos e mensagens do Presidente José Sarney durante todo o seu mandato (1985-1990). Estão relacionados abaixo, em ordem cronológica, todos aqueles que têm alguma relação com as atividades de política externa do Governo Sarney.

1985

21 de abril – Falecimento do Presidente Tancredo Neves.

7 de maio – Reunião Oficial do Ministério – Palácio do Planalto, Brasília.

7 de maio – Assinatura da Mensagem propondo o restabelecimento de Eleições Diretas – Palácio do Planalto, Brasília.

15 de maio – Instalação do Conselho Nacional de Informática e Automação – Palácio do Planalto, Brasília.

30 de maio – Audiência ao Conselho Empresarial Brasil - Estados Unidos – Palácio do Planalto, Brasília.

3 de junho – Assinatura de Atos de Interesse da Área Ambiental – Palácio do Planalto, Brasília.

10 de junho – Na Conclusão dos Acordos que integram Portugal à Comunidade Européia – Palácio do Planalto, Brasília.

16 de junho – Abertura da VII Conferência Interparlamentar Europa - América Latina – Auditório Petrônio Portela do Senado Federal, Brasília.

17 de junho – Audiência aos Estagiários da Escola Superior de Guerra – Palácio do Planalto, Brasília.

28 de junho – Convocação da Assembléia Nacional Constituinte – Palácio do Planalto, Brasília.

2 de julho – Abertura da Primeira Entrevista Coletiva à Imprensa Estrangeira – Hotel Glória, Rio de Janeiro.

22 de julho – Cadeia Nacional de Rádio e Televisão sobre o tema "O Brasil vai dar certo".

23 de julho – Banquete em Homenagem ao Presidente da República Dominicana, Jorge Blanco – Palácio da Alvorada, Brasília.

9 de agosto – Mensagem ao Povo Uruguaio – Palácio do Planalto, Brasília.

12 de agosto – Visita ao Uruguai – Saudação ao Presidente Julio Sanguinetti – Aeroporto Internacional de Carrasco, Montevidéu.

13 de agosto – Visita ao Uruguai – Discurso na Assembléia da República Oriental do Uruguai – Palácio Legislativo, Montevidéu

14 de agosto – Visita ao Uruguai – Discurso na Assinatura de Atos Bilateriais

13 de agosto – Visita ao Uruguai – Discurso na Sede da ALADI, Montevidéu

20 de agosto – Abertura da Segunda Reunião de Ministros da Ciência e Tecnologia dos Países da América Latina e Caribe – Teatro Nacional, Brasília

27 de agosto – Posse do Ministro da Fazenda, Dílson Funaro – Palácio do Planalto, Brasília

3 de setembro – Instalação da Comissão de Estudos Constitucionais – Ministério da Justiça, Brasília.

19 de setembro – Instalação da Comissão de Avaliação do Programa Nuclear – Palácio do Planalto, Brasília.

23 de setembro – Abertura dos Debates da XL Assembléia Geral da ONU. Afirmação da Soberania Brasileira – Plenário das Nações Unidas, Nova York.

23 de setembro – Sessão Solene do Grupo Latino Americano na ONU – Sede da ONU, Nova York.

24 de setembro – Café da Manhã no Council of Foreign Relations – Council of Foreign Relations, Nova York.

26 de setembro – Mensagem ao Presidente Ronald Reagan – A bordo do avião presidencial, Espaço Aéreo dos EUA.

26 de setembro – Mensagem aos Venezuelanos – A bordo do avião presidencial, Espaço Aéreo da Venezuela.

9 de outubro – Acionamento da Terceira Turbina de Itaipu – Foz do Iguaçu.

14 de outubro – Banquete em Homenagem ao Presidente da França, François Mitterrand – Palácio do Itamaraty, Brasília.

31 de outubro – Ao receber o Primeiro Ministro da República Popular da China, Zhao Ziyang.– Palácio do Itamaraty, Brasília

1º. de novembro – Assinatura de P rotocolo de Cooperação com a República Popular da China – Palácio do Planalto, Brasília.

1º. de novembro – Jantar oferecido pelo Primeiro Ministro da República Popular da China – Embaixada da RPC, Brasília.

28 de novembro – Emenda de Convocação da Assembléia Nacional Constituinte – Palácio do Planalto, Brasília.

28 de novembro – Adesão do Brasil à Convenção Americana de Direitos Humanos, Políticos, Econômicos e Sociais – Palácio do Planalto, Brasília.

29 de novembro – Almoço em Homenagem a José Sarney – Hotel Internacional, Puerto Iguazu.

29 de novembro – Inauguração da Ponte Tancredo Neves – Fronteira Brasil-Argentina.

29 de novembro – Jantar em Homenagem ao Presidente da Argentina, Raúl Alfonsín – Hotel Bourbon, Foz do Iguaçu.

10 de dezembro – Cumprimentos de Fim de Ano dos Diplomatas Estrangeiros e Brasileiros – Palácio do Planalto, Brasília.

1986

30 de janeiro – Almoço em Homenagem ao Presidente da Colômbia, Belisario Betancour – Manaus.

14 de fevereiro – Posse do novo Ministério – Palácio do Planalto, Brasília.

20 de fevereiro – Reunião Ministerial – Palácio do Planalto, Brasília.

28 de fevereiro – Lançamento do Plano Cruzado em Reunião do Ministério – Palácio do Planalto.

6 de abril – Ao receber o Título de Presidente de Honra do PMDB – Câmara dos Deputados.

14 de abril – Avaliação do Plano Cruzado – Palácio do Planalto, Brasília.

20 de abril – Ao receber o Título de Patrono na Convenção do Partido da Frente Liberal – Congresso Nacional.

4 de maio – Visita a Portugal – Jantar no Palácio da Ajuda – Lisboa.

5 de maio – Visita a Portugal – Almoço no Palácio Real de Sintra – Sintra.

5 de maio – Visita a Portugal – Entrega das Chaves da Cidade – Câmara Municipal de Lisboa.

5 de maio – Visita a Portugal – Na Academia das Ciências de Lisboa – Lisboa.

6 de maio – Visita a Portugal – Encerramento do Encontro empresarial luso - brasileiro – Lisboa.
6 de maio – Visita a Portugal – Encontro com escritores e artistas portugueses – Embaixada do Brasil, Lisboa.
6 de maio – Visita a Portugal – Assembléia da república – Lisboa.
6 de maio – Visita a Portugal – Jantar em Homenagem a Mario Soares – Palácio Nacional de Queluz, Lisboa.
7 de maio – Visita a Portugal – Ao receber o Título de Doutor Honoris Causa da Universidade de Coimbra – Coimbra.
7 de maio – Visita a Portugal – Na Câmara Municipal do Porto – Porto.
8 de maio – Visita a Portugal – Na Igreja de Nossa Senhora da Lapa – Porto.
8 de maio – Visita a Portugal – Almoço no Paço Ducal de Guimarães – Guimarães.
8 de maio – Visita a Portugal – Jantar no Palácio da Bolsa – Porto.
9 de maio – Visita a Cabo Verde – No Palácio do povo – São Vicente.
9 de maio – Visita a Cabo Verde – Almoço no Hotel Praia Grande – São Vicente.
9 de maio – Visita a Cabo Verde – Sessão Solene na Assembléia Nacional Popular – Cidade da Praia.
9 de maio – Visita a Cabo Verde – Jantar no Palácio Presidencial – São Vicente.
20 de maio – Saudação ao Presidente de El Salvador, José Napoleão Duarte – Palácio Itamaraty, Brasília.
21 de maio – Agradecimento ao Presidente de El Salvador, José Napoleão Duarte – Clube do Exército, Brasília
22 de maio – Sessão Inaugural do Comitê Negociador do Sistema Global de Preferências Comerciais – Teatro Nacional, Brasília.
5 de junho – Assinatura de Ato s referentes à Proteção do Meio Ambiente – Palácio do Planalto, Brasília.
17 de junho – Saudação ao Primeiro -Ministro da Finlândia, Kalevi Sorza – Palácio do Itamaraty, Brasília.
23 de julho – Plano Cruzado e Plano de Metas – Palácio do Planalto, Brasília.
28 de julho – Visita à Argentina – Resposta a Saudação do Presidente Raúl Alfonsín – Aeroparque, Buenos Aires.

29 de julho – Visita à Argentina – Na Assembléia Legislativa – Buenos Aires.

5 de agosto – Ao receber documento sobre o Ano Internacional da Paz – Palácio do Planalto, Brasília.

13 de agosto – Assinatura de Acordos de Cooperação bilateral Brasil - Uruguai – Palácio do Planalto, Brasília.

10 de setembro – Visita aos EUA – Chegada à Casa Branca – Washington.

10 de setembro – Visita aos EUA – Recepção no Departamento de Estado – Washington.

10 de setembro – Visita aos EUA – Jantar na Casa Branca – Washington.

11 de setembro – Visita aos EUA – Sessão Solene no Conselho Permanente da OEA – Washington

11 de setembro – Visita aos EUA – Almoço no National Press Club – Washington

11 de setembro – Visita aos EUA – Sessão Conjunta do Congresso – Washington

12 de setembro – Visita aos EUA – Sociedade das Américas – Nova York

18 de setembro – Ao receber Relatório da Comissão Provisória de estudos Constitucionais – Palácio do Planalto, Brasília.

13 de outubro – Saudação ao Presidente da República Argentina – Palácio do Itamaraty, Brasília.

11 de novembro – Eleições de 15 de novembro, Palácio do Planalto, Brasília.

4 de dezembro– Plano Cruzado: novas medidas econômicas – Palácio do Planalto, Brasília.

9 de dezembro – Saudação ao Presidente da Argentina, Palácio do Itamaraty, Brasília.

10 de dezembro – Assinatura de Atos Brasil- Argentina – Palácio do Planalto, Brasília.

11 de dezembro – Encontro de empresários argentinos e brasileiros – Academia de Tênis, Brasília.

17 de dezembro – Última Reunião Ministerial do Ano – Palácio do Planalto, Brasília.

19 de dezembro – Cumprimentos de Fim de Ano do Corpo Diplomático – Palácio do Planalto, Brasília.

1987

16 de janeiro – Acionamento das duas primeiras turbinas do lado brasileiro da Usina de Itaipu – Foz do Iguaçú.

29 de janeiro – Mensagem ao Papa João Paulo II – Palácio do Planalto, Brasília.

31 de janeiro – Instalação da Assembléia Nacional Constituinte – Palácio do Planalto, Brasília.

17 de fevereiro – Assinatura de comunicado Conjunto com o Presidente da República do Zaire – Palácio do Planalto, Brasília.

20 de fevereiro – Decretação da Moratória – Palácio do Planalto, Brasília.

15 de março – Saudação ao Presidente da República Federal da Alemanha, Richard Von Wizsaecker – Palácio do Planalto, Brasília.

26 de março – Visita do Presidente de Portugal, Mário Soares – Palácio do Planalto, Brasília.

30 de março – Reinstalação do Conselho Nacional de Comércio Exterior – CONEX – Palácio do Planalto, Brasília.

23 de abril – Visita do Presidente de Cabo Verde – Palácio do Planalto, Brasília.

23 de abril – Saudação ao Presidente de Cabo Verde – Palácio do Itamaraty, Brasília.

24 de abril – Assinatura de Comunicado Conjunto com o Presidente de Cabo Verde – Palácio do Itamaraty, Brasília.

29 de abril – Posse do Ministro da Fazenda, Luiz Carlos Bresser Gonçalves Pereira – Palácio do Planalto, Brasília.

13 de maio – Dia do Diplomata – Palácio do Itamaraty, Brasília.

18 de maio – Mandato Presidencial – Palácio do Planalto, Brasília.

2 de junho – Reunião Ministerial – Palácio do Planalto, Brasília.

12 de junho – Anúncio do Novo Cruzado – Palácio do Planalto, Brasília.

16 de junho – Reunião de Trabalho com o Presidente do Conselho de Ministros da Espanha, Felipe Gonzalez.

2 de julho – Encontro com o Presidente do Peru, Alan Garcia – Rio Branco, Acre.

3 de julho – Encontro com o Presidente Alan Garcia em Solo Peruano – Puerto Maldonado

15 de julho – Visita à Argentina – Centro Cultural de Buenos Aires, Buenos Aires.

15 de julho – Visita à Argentina – Viedma.

16 de agosto – Almoço oferecido pelo Primeiro-Ministro de Trinidad-e-Tobago – Porto Espanha.

17 de agosto – Visita ao México – Recepção ao Presidente José Sarney – Pátio de Honra do Palácio Nacional, Cidade do México.

17 de agosto – Visita ao México – Chave Simbólica e Título de Hóspede Oficial – Departamento do Distrito Federal, Cidade do México.

17 de agosto – Visita ao México – Jantar oferecido pelo Presidente do México – Palácio de Tlatelolco, Cidade do México.

18 de agosto – Visita ao México – Encontro com empresários mexicanos – Socidade Mexicana de Crédito – SOMEX – Cidade do México.

18 de agosto – Visita ao México – Na Sala de Conferência do Colégio do México – Cidade do México.

18 de agosto – Visita ao México – No Congresso da União – Palácio Legislativo – Cidade do México.

19 de agosto – Visita ao México – Jantar na Residência Oficial do Governador do Estado de Jalisco – Guadalajara.

4 de setembro – Ao anunciar a vitória do programa autônamo de Tecnologia Nuclear – Palácio do Planalto, Brasília.

7 de outubro – Retrospectiva Governamental e Novas Propostas de Ação – Palácio do Planalto, Brasília.

15 de outubro – Visita à Venezuela – Cerimônia de Chegada – Caracas.

15 de outubro – Visita à Venezuela – Recepção na Casa Amarilla – Caracas.

16 de outubro – Visita à Venezuela – Na Sede do Sistema Econômico Latino - Americano (SELA) – Caracas.

17 de outubro – Visita à Venzuela – Hidrelétrica de Guri.

16 de novembro – Visita do Presidente do Congresso Presidencial da Hungria, Károly Néméth – Palácio do Itamaraty, Brasília.

27 de novembro – I Reunião Presidencial do Mecanismo de Consulta e Concertação Política (G-8, depois Grupo do Rio) – Acapulco.

9 de dezembro – Cumprimentos de Fim de Ano do Corpo Diplomático – Palácio do Planalto, Brasília.

15 de dezembro – Instalação da Agência Brasileira de Cooperação e do Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais – Palácio do Itamaraty, Brasília.

17 de dezembro – Almoço oferecido pelas Forças Armadas – Clube da Aeronáutica, Brasília.

1988
6 de janeiro – Posse do Ministro da Fazenda, Maílson da Nóbrega – Palácio do Planalto, Brasília.
7 de janeiro – Inauguração do Novo Sistema de Transmissão de Itaipu – Ibiúna.
1º de fevereiro – Reunião do Ministério – Palácio do Planalto, Brasília.
8 de fevereiro – Visita à Colômbia – banquete oferecido pelo Presidente da Colômbia – Bogotá.
9 de fevereiro – Visita à Colômbia – Chaves da Cidade – Bogotá.
9 de fevereiro – Visita à Colômbia – Almoço oferecido pelo Chanceler Londoño – Palácio San Carlos – Bogotá.
9 de fevereiro – Visita à Colômbia – Assinatura de Atos – Palácio de Nariño – Bogotá.
7 de abril – Assinatura de Acordo entre Brasil e Argentina – Palácio do Planalto, Brasília.
8 de abril – Visita do Presidente de Moçambique, Joaquim Alberto Chissano – Palácio do Itamaraty, Brasília.
20 de abril – Dia do Diplomata – Palácio do Itamaraty, Brasília.
2 de maio – Mensagem à Comunidade japonesa nos 80 anos de Imigração – Brasília.
2 de maio – Entrega do Prêmio Terceiro Mundo – Palácio do Planalto, Brasília.
11 de maio – Apresentação do Guia de Fontes para a História da África – Palácio do Planalto, Brasília.
12 de maio – Assinatura de Acordo Brasil- Tchecoslováquia – Palácio do Planalto, Brasília.
1º de junho – Audiência a empresários brasileiros e norte - americanos – Palácio do Planalto, Brasília.
2 de junho – Mandato do Presidente José Sarney – Palácio do Planalto, Brasília.
7 de junho – Visita ao Grupo Latino- Americano e do Caribe da ONU – Nova York.
7 de junho – Abertura da III Sessão Especial da Assembléia - Geral da ONU sobre Desarmamento – Nova York.
9 de junho – Visita do Primeiro - Ministro de Portugal, Aníbal Cavaco Silva – Palácio do Itamaraty, Brasília.
18 de junho – Visita do Príncipe Fumihito a São Paulo – São Paulo.
19 de junho – 80º. Aniversário da Imigração Japonesa no Brasil – Rolândia.

4 de julho – Visita à República Popular da China (RPC) – Palestra sobre Ciência e Tecnologia na Universidade de Pequim – Pequim.

4 de julho – Visita à República Popular da China (RPC) – Banquete oferecido pelo Presidente chinês – Pequim.

7 de julho – Visita à República Popular da China (RPC) – Jantar oferecido pelo Prefeito de Xangai – Xangai.

26 de julho – A Futura Constituição do Brasil – Palácio da Alvorada, Brasília.

31 de julho – Visita à Bolívia – Cerimônia de Chegada a La Paz – La Paz.

1º de agosto – Visita à Bolívia – Diploma de Hóspede Ilustre da Cidade de La Paz – Palácio Consisterial de La Paz.

1º de agosto – Visita à Bolívia – jantar oferecido pelo Presidente Victor Paz Estenssoro – La Paz.

2 de agosto – Visita à Bolívia – Academia Nacional de Ciências – La Paz.

2 de agosto – Visita à Bolívia – Congresso Nacional da Bolívia – La Paz.

2 de agosto – Visita à Bolívia – Encontro com o Círculo Diplomático – La Paz.

18 de agosto – Reunião do Ministério – Palácio do Planalto, Brasília.

31 de agosto – Energia Nuclear – Palácio do Planlto, Brasília.

21 de setembro – Reunião do Conselho de Seguranca Nacional – Palácio do Planalto, Brasília.

22 de setembro – Reunião do Conselho Superior de Política Nuclear – Palácio do Planalto, Brasília.

4 de outubro – Promulgação da Nova Constituição Brasileira – Palácio do Planalto, Brasília.

12 de outubro – Lançamento do Programa Nossa Natureza – Palácio do Planalto, Brasília.

14 de outubro – Instalação do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação – Palácio da Alvorada, Brasília.

17 de outubro – Visita à URSS – Jantar oferecido pelo Presidnete Mikhail Gorbachev – Moscou.

18 de outubro – Visita à URSS – Recepção do Título de Doutor Honoris Causa da Universidade de Lomosov – Moscou.

19 de outubro – Visita à URSS – Almoço oferecido por empresários brasileiros e participantes da EXPO BRASIL – Moscou.

27 de outubro – Visita ao Uruguai – Reunião Presidencial do Grupo dos Oito – Punta del Este.

29 de novembro – Assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento – Buenos Aires.

6 de dezembro – Cumprimentos de Fim de Ano do Corpo Diplomárico – Palácio do Planalto, Brasília.

1989

15 de janeiro – Anúncio do Plano Verão – Palácio do Planalto, Brasília.

24 de janeiro – Instalação do Conselho Superior de Política Nuclear – Palácio do Planalto, Brasília.

27 de janeiro – Visita a Angola – Cerimônia de Doação de Livros – Luanda.

27 de janeiro – Visita a Angola – Encontro com Deputados da Assembléia do Povo – Luanda.

27 de janeiro – Visita a Angola – Jantar no Futungo de Belas, Residência Oficial – Luanda.

25 de fevereiro – Balanço dos Primeiros 30 Dias do Plano Verão – Palácio do Planalto, Brasília.

2 de março – Visita ao Suriname – Aeroporto de Zanderij – Paramaribo.

2 de março – Visita ao Suriname – Recepção da Condecoração Grão Colar da Ordem da estrela Amarela – Paramaribo.

2 de março – Visita ao Suriname – Reunião de Trabalho com o Presidente do Suriname, Ramsewak Shankar – Paramaribo.

2 de março – Visita ao Suriname – Assembléia Nacional – Paramaribo.

2 de março – Visita ao Suriname – Entrega da Ordem do Cruzeiro do Sul ao Presidente do Suriname – Paramaribo.

2 de março – Visita ao Suriname – Jantar oferecido pelo Presidente do Suriname – Paramaribo.

3 de março – Visita ao Suriname – Inauguração do Projeto de Expansão da Rede Telefônica do Suriname – Paramaribo.

3 de março – Visita ao Suriname – Assinatura de Atos Brasil- Suriname – Paramaribo

3 de março – Visita à Guiana – Cerimônia de Entrega das Chaves da Cidade – Georgetown.

3 de março – Visita à Guiana – Jantar oferecido pelo Presidente da Guiana – Georgetown.

4 de março – Visita à Guiana – Parlamento da Guiana – Georgetown.

4 de março – Visita à Guiana – Assinatura de Atos – Georgetown.

30 de março – Abertura da VI Reunião Ministerial sobre Meio Ambiente na América Latina e Caribe – Palácio do Itamaraty, Brasília.

4 de abril – Abertura da XVIII Reunião Ordinária dos Chanceleres dos Países da Bacia do Prata – Palácio do Itamaraty, Brasília.

6 de abril – Assinatura de Atos referentes ao Programa Nossa Natureza – Palácio do Planalto, Brasília.

24 de abril – Jantar oferecido pelo Corpo Diplomático – Clube Naval, Brasília.

28 de abril – Reunião dos Ministros da Fazenda dos Países - Membros do Mecanismo de Consulta e Concertação Política – Palácio da Alvorada, Brasília.

6 de maio – Reunião dos Presidentes dos Países da Região Amazônica – Manaus.

22 de maio – Abertura do Seminário "A Cooperação Técnica Internacional – O Papel da Agência Brasileira de Cooperação" – Palácio do Itamaraty, Brasília.

8 de junho – Solenidade de Lançamento do Sistema de Monitoramento Ambiental e dos Recursos Naturais por Satélite – Palácio do Planalto, Brasília.

2 de agosto – Almoço oferecido pelos Embaixadores do Grupo Latino - Americano e do Caribe – Clube Naval, Brasília.

9 de agosto – Jantar em Homenagem ao Presidente do Suriname, Ramsewak Shankar – Palácio do Itamaraty, Brasília.

10 de agosto – Abertura da Reunião dos Ministros da Cultura da América Latina e do Caribe – Palácio do Itamaraty, Brasília.

10 de agosto – Assinatura de Declaração Conjunta Brasil - Suriname – Palácio do Planalto, Brasília.

10 de agosto – Recepção oferecida pelo Presidente do Suriname ao Presidente José Sarney – Clube Naval, Brasília.

22 de agosto – Instalação dos Comitês de Fronteira (com o Presidente Carlos Saul Menem, da Argentina) – Uruguaiana.

22 de agosto – Almoço oferecido pelo Presidente José Sarney ao Presidente da Argentina – Uruguaiana.

22 de agosto – Assinatura da Decisão tripartite nº 4 (com os Presidentes da Argentina e do Uruguai) – Uruguaiana.

22 de agosto – Jantar em Homenagem ao Presidente da Argentina, Carlos Menem – Uruguaiana.

23 de agosto – Cerimônia de Assinatura de Atos (com o Presidente da Argentina) – Uruguaiana.

23 de agosto – Recepção em Homenagem ao Presidente José Sarney – Embaixada da Argentina, Brasília.

31 de agosto – Encerramento do Congresso "Necessidades, Pesquisas e Estratégias para o Desenvolvimento Auto- Sustentável da Amazônia" – Manaus.

18 de setembro – Abertura do XXII Congresso Nacional de Informática e IX Feira Internacional de Informática – São Paulo.

25 de setembro – Abertura da XLIV Assembléia- Geral da ONU – Nova York.

26 de setembro – Almoço na Organização das Nações Unidas – Nova York.

27 de setembro – Visita ao Fermilab – Chicago.

3 de outubro – Jantar em Homenagem ao Presidente da República Cooperativista da Guiana, Desmond Hoyte – Palácio do Itamaraty, Brasília.

4 de outubro – Assinatura de Atos com o Presidente da República da Guiana – Palácio do Planalto, Brasília.

11 de outubro – III Reunião Presidencial do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política – Ica.

23 de outubro – Assinatura de Acordo entre o Brasil e a Santa Sé para Assistência Religiosa às Forças Armadas.

25 de outubro – Visita ao Equador – Chegada ao Aeroporto de Quito – Quito.

25 de outubro – Visita ao Equador – Recebimento das Chaves da Cidade – Quito.

25 de outubro – Visita ao Equador – Cerimônia de Troca de Condecorações – Quito.

25 de outubro – Visita ao Equador – Jantar oferecido pelo Presidente do Equador, Rodrigo Borja Ceballos – Quito.

26 de outubro – Visita ao Equador – Almoço em Homenagem ao Presidente do Equador – Residência da Embaixada do Brasil, Quito.

1º de novembro – Instalação do Encontro de Chefes de Estado dos Países de Língua Oficial Portuguesa – Palácio dos Leões, São Luís.

10 de novembro – Inauguração da 15ª Turbina de Itaipu – Foz do Iguaçu.

11 de novembro – Inauguração da nova Chancelaria da Embaixada do Brasil em Buenos Aires.

14 de novembro – Eleições para Presidente da República – Brasília.

23 de novembro – Assinatura de Decreto criando Áreas Indígenas e Florestas Nacionais – Iauaretê.

27 de novembro – Segundo Turno das Eleições para Presidente da República – Palácio da Alvorada, Brasília.

1º de dezembro – Cerimônia de Cumprimentos de Fim de Ano do Corpo Diplomático – Palácio do Planalto, Brasília.

9 de dezembro – Reabertura do Palácio do Itamaraty – Rio de Janeiro.

13 de dezembro – Diplomação da Turma "Centenário da República" da Escola Superior de Guerra – ESG, Rio de Janeiro.

1990

29 de janeiro – Questão dos Yanomami – Palácio do Planalto, Brasília.

7 de fevereiro – Inauguração da Primeira Etapa do Acelerador Linear de Elétrons – Instituto de Estudos Avançados do CTA, São José dos Campos.

V. Artigo do Presidente José Sarney na "Foreign Affairs" (Outono de 1986)

Artigo (em Inglês) do Presidente José Sarney, intitulado "Brasil: A história de um Presidente", publicado na revista norte-americana Foreign Affairs, edição do Outono de 1986

FOREIGN AFFAIRS / FALL 1986
Volume 65 • Number 1

BRAZIL: A PRESIDENT'S STORY

José Sarney 688

The Brazilian presidential inauguration falls on March 15. In 1985, our country awaited that date with unusual anticipation, for it represented the end of 20 long years of authoritarianism. The original justification for military rule had been to correct the imperfect realization of democratic values, not to displace them. As it turned out, a vast difference separated the reality expressed in words and the raw experience of history.

Marshal Humberto de Alencar Castello Branco, the first of the five generals to govern Brazil during those decades, warned his hard-line critics, "It is easy to start a revolution; the hard part is leaving it behind."

The Brazilian people have always tended toward patriotic complacency. For decades, Brazil believed that the country's destiny was to be crisis-free.

"The future belongs to Brazil" was the motto that inspired our confidence. "God is Brazilian" and "Nobody can hold Brazil back" were common sayings that fueled the hopes for a great future.

Suddenly, caught up in the worldwide oil crisis of the mid-1970s, Brazil came to understand that it was no different from any other nation. The Brazilian miracle was floundering; the future we had hoped for never arrived. If God were indeed a Brazilian, we suspected that He must have been vacationing on the day of the 1982 World Cup finals. We lost to Italy.

From tremendous self-confidence we plummeted to something close to despair. A political crisis, a social crisis, an economic crisis, a moral crisis. Unemployment, urban violence, a colossal foreign debt, an extremely serious social situation with alarming indices of absolute poverty. We entered the worst recession in our history. Our financial reserves dwindled to nothing; in New York and London our checks were not accepted. Our production decreased, and a policy of salary cuts convulsed the country. We witnessed the beginnings of gang warfare in the cities and guerrilla activity in the countryside.

No one could see the way out.

But we are a country full of surprises, and the unexpected happened. At last, in 1985, a coalition of political forces came together with the objective of installing a civilian government under the presidency of Tancredo Neves, a skilled politician. That coalition averted any possible military opposition, mobilized public opinion and succeeded in uniting the country under the seductive banner of change and reconciliation. In this new coalition, I represented a group of liberals who had broken with the old order and had joined others to end the regime of force and implant a state of law.

The end of the tunnel came into view; politicians set aside old grudges and came together to walk into the light. More than half of the government party broke away and joined Tancredo Neves, ensuring the end of the military regime. Our coalition included all segments of society and all political views. Society, a force so little recognized, took charge of events. Change became the magic word; "*Muda Brasil*" was the cry from north to south.

Tancredo Neves was the man History had prepared for this task. He was firm, but smooth; obstinate, but with a great sense of realism. He was a man of vast experience and had lived Brazilian politics intensely. He had friends and contacts, and inspired trust in all areas—among the military, the clergy, the politicians. He threatened no one. His project was the future— to rebuild

institutions and reconstruct the economy, using a conservative and ecumenical viewpoint, without rancor, armed only with conciliation.

He personified a feeling, a hope, and a hope with a fixed date for its realization: March 15, 1985, when he would be inaugurated as president of the republic. Civilians would return to power; the long-awaited dreams were about to come true, "*Muda Brasil*." It was to be a national celebration.

II

A pitiful deception. Near the stroke of midnight, March 14, Tancredo Neves was admitted to a hospital in Brasilia and carried into the operating room, surrounded by doctors and politicians, each bewildered in his own concerns. The great change, just as it was about to begin, turned into complete frustration. Fate had woven a plot that no novelist could have written with such dramatic impact.

The foreign delegations were already assembling in Brasilia. The public festivities were ready to begin, the people had taken to the streets to celebrate, fireworks were lighting up our skies. And in that cold hospital room, a team of doctors began to operate on the man who had spent his whole life preparing to be president. At that moment, a long martyrdom began for Tancredo, and for Brazil, which for 37 days accompanied his calvary.

My own quandary began at that moment. I was the vice-president-elect. In all countries the vice-presidency is a public office that is considered the political equivalent of the elephants' graveyard, where mammoths die quietly after a long public career. The vice-president only functions in moments of crisis; otherwise, he appears at funerals and baptisms. He is usually looked upon with distrust by the president, who senses that his running mate would not mind if some bad luck hit him. A popular comedian in Brazil performed a skit for a whole year that always ended with the same questions: "Have you ever seen a street named after a vice-president?" "Does anyone ever name a child after the vice-president?"

I prepared to be a discreet and circumspect vice-president, without ambition. My political transition to the coalition of Tancredo Neves had been the subject of much criticism. After all, I was placed on the ticket because I represented factions that would provide the required electoral college majority. I was not the candidate of hope, or even of change. I was a device, a chess pawn in the political strategy. There was no lack of confidants who whispered

in my ear that here and there, both inside and outside our coalition, people were saying "Sarney is only a piece in the game. If anything goes wrong, he'll never take office."

I read everything about the vice-presidency, above all the literature from the United States where, after Watergate, the subject began to interest academics and gave rise to many theses and speculations. An old politician from my native state of Maranhao had warned me, "This is a job in which even the bartender gets into trouble." I made plans for a tranquil vice-presidential term, during which I would spend my time fishing, reading and writing. I felt this should be my reward for the service I had rendered my country in breaking away from all my old ties to help the restoration of democracy.

My personal relations with Tancredo Neves were excellent. He remarked to some companions during the campaign that I had "a sense of proportion." The history of Brazil, as well as that of the United States, is full of personal clashes between the president and the vice-president. I had to be on my guard against anything that might muddy the clear waters between me and my running mate. Helpful contributing factors toward this end were my own temperament and that of Tancredo, both of us averse to friction, both conciliatory men, not easily angered.

My road was clear: I would keep a low profile, I would be a discreet presence who would not cause any trouble. I had always made a point of avoiding the sin of vanity. This is how I managed, for example, to get through the emotional day of March 14, 1985, when I said farewell to the National Congress, where I had spent the past 29 years—with the exception of the five short years I had served as elected governor of my home state.

Contrary to my habit of never going to sleep before midnight, I went home to retire at eight that evening, after the solemn mass that initiated the inauguration ceremonies. I went straight to the bedroom, stretched out and began to reflect. I thought of my life, which had been full of struggle: born in a small village on the outskirts of the Amazon forest, without a wealthy family to support me. From that humble background in Maranhao, fate had carried me to the high office of vicepresident. I had never dreamed that this could happen. My wife came in, and seeing me there at that time, on that day, flat on my back, deep in thought, could not help asking, "Are you sick, today of all days?" I answered, "No, I'm just practicing to be vice-president."

Within 30 minutes my respite was to be shattered. The telephone rang. The anguished voice of the head of the medical team of the Chamber of

Deputies informed me that Tancredo was ill and was on his way to the hospital. It appeared to be acute appendicitis. There was evidence of septicemia. They would have to operate immediately.

His call was soon followed by another, then another, then another. The telephone never stopped ringing. I felt as if I had been struck by lightning. No one knew that from that moment we were to enter one of the most difficult periods in our history, and that a long martyrdom was about to begin, destroying hopes and illusions. What would become of Brazil?

I went to the hospital and spoke with Tancredo Neves' relatives, offering my solidarity and companionship. By three o'clock in the morning of March 15, still in the intensive care unit, Tancredo had not regained consciousness. The doctors were silent; they would not risk a prognosis. Just six hours later the National Congress would convene to hear the president take the solemn oath of office. And Tancredo Neves was hovering between life and death.

At the same time, a process of constitutional interpretation was under way. Who would take over? Faced with this unforeseen situation, would the military actually relinquish power? The crisis, the cursed crisis that we had feared throughout our history, was menacing us again; it contained all the ingredients for an enormous explosion.

Returning home, I found the house full of friends asking for the latest news. Rumors had begun to overwhelm the country.

Jurists were giving their opinions. The barracks were in a state of agitation. The government was in disarray. There was much talk of resistance to my name. Yet none of this bothered me. I thought only of Tancredo. He did not deserve this tragic end. Nor did Brazil. I told anyone who would listen that all I wanted was to wait for Tancredo Neves to recover so that I could begin to serve as his second-in-command; in the interim, they should entrust the power of government to the president of the Chamber of Deputies.

It was 3:12 a.m. I answered the telephone. On the other end of the line was Senator Jose Fragelli, president of the National Congress, who told me:

> *Senator Sarney, prepare yourself to take the oath of office as president today at nine o'clock in the morning. We will go ahead with everything as planned. You will take the place of Tancredo Neves. Everything has been settled, including all constitutional and political problems. President Figueiredo has made only one proviso. He does not wish to transfer the presidential sash to you personally. But this will not really*

be important. He will not be present at the ceremony. The one essential point is for us to get through this crisis.

Thus it was that I, without wishing it, without having any time to prepare myself for it, became the holder of the largest foreign debt on the face of the earth, as well as the greatest internal debt. My inheritance included the deepest recession in our history, the highest rate of unemployment, an unprecedented climate of violence, potential political disintegration and the highest rate of inflation ever recorded in our country's history — 250 percent a year, with the prospect of reaching 1,000 percent. I took into my hands the fifth-largest country in the world — 8.4 million square kilometers, 130 million inhabitants — the eighth-largest economy in the non-communist world, the largest of the world's Catholic nations. An extraordinary social cauldron, of immense reserves and riches, a continent unto itself, a Brazil of many diverse Brazils.

The greatest optimists thought I might last 90 days at most, as Brazil slid back into institutional instability. The question was whether we would return to a harsh military regime and total dictatorship, or if we were on the road to civil war.

I myself thought about these two hypotheses. But I also thought of the two bulwarks that have sustained me throughout my life: a deep sense of history and an unquestioning belief in God. For the first, I came armed with my formal intellectual education and a reasonable cultural heritage. For the second, my religious background had convinced me that the unhappiest man on earth is he who does not believe in God. I could not fail my country, and, on the tragic night of April 21, 1985, I issued the following communiqué to the nation: "Tancredo is dead. I shall do better than my best."

III

Now to govern. In the president's office I gave orders for the curtains, which had always been closed, to be opened so that I might gaze upon the sunny central plateau of Brazil, where the capital city of Brasilia stands in the loneliness of scrub-wooded lands only recently tamed. I began to face the immense difficulties of leading a developing country, starting with what I discovered to be an absolute lack of accurate information on which to base correct decisions. A gigantic bureaucracy isolates the president, keeping the real problems from him until they are insoluble.

Out there is Brazil. There is the state of Sao Paulo, producing computers, planes and automobiles, mastering state-of-the-art technologies, with farms as productive as the most efficient in the world. Sao Paulo itself has all the characteristics of an industrialized country. It has the wealth, opulence and pride to compare itself with any great country in the world.

But then there are the states of Acre, Piaui and Maranhao, where per capita incomes are below $600 a year. In the northeast, we have hunger, absolute misery, periodic droughts, an unjust agrarian system, huge sprawling estates. Thirty million people live there. This is the area where violence reigns and the Brazil of old asserts itself. Average life expectancy is 51 years.

More to the north lies the Amazon region, reminiscent of the first day of Creation, with immense virgin forests and the largest river in the world—an ocean of fresh water. The region is sparsely populated: six million people scattered over five million square kilometers. Some 80,000 Indians live in this vast expanse, some still belonging to the Stone Age.

The west is an area of colonization, of new economic frontiers. There is a rush for gold, for cassiterite and for silver. Lost in this jungle are the largest mineral reserves on earth, Carajas, with 18 billion tons of iron ore, as well as huge quantities of silver, nickel, niobium, manganese and bauxite. Day after day, new waves of people arrive here from all corners of Brazil seeking adventure, riches and a better way of life.

It is from this mixture that Brazil came into being. Half of the continent of South America, it is the tenth-largest economy in the world, but in terms of social indicators it is among the poorest countries — a little above 50th place in the world ranking.

The poorer half of the population of Brazil, which in 1960 had only 15 percent of the national income, today has less than 13 percent. The wealthiest ten percent that held, at that time, 39 percent of the national wealth, now hold 51 percent. In rural areas, one percent of the landed population own 45 percent of the land. When I took office, the minimum wage was $25 a month. Thirteen million people were unemployed.

Where should I start?

IV

The tragic beginning of my administration coincided with the simultaneous explosion of three great crises, a legacy not just of the recent past, but of the history of the country.

First, a political crisis. Redemocratization had only begun with the end of the authoritarian government. Still in place was the enormous juridical-institutional framework left after 20 years of military rule. Everything was in need of reform: the political party organization, the electoral system, the labor laws, laws governing freedom of opinion and information, even the constitution. The people's desire for full representation, freedom and the complete exercise of citizenship demanded that the new administration take rapid and decisive action in the institutional-political field.

In the second place, an economic crisis existed, a combination of crises from both inside the country and abroad. There was the burden of servicing the foreign debt — with the interest payments eating up all the trade surpluses we had generated at such cost — and the cutting off of investment and loans. There were other problems: the highest rate of inflation in the history of the country; a recession that had already gone on for three years; unemployment (in a country that needs to generate more than one million new jobs per year just to absorb the new workers entering the labor market, the level of unemployment by the end of 1984 was substantially higher than in 1979); and the crisis in the production of foodstuffs, which had been overlooked in favor of export and energy production.

Finally, there was a social crisis. The chronic situation of absolute misery, which is the lot of 30 million Brazilians, was aggravated by the painful effects of recession and the distorted distribution of income: 12-percent unemployment, a sharp decline in the real value of salaries, an increase in infant mortality, hunger and malnutrition, millions of children abandoned, a frightening crime rate, and the spread of new epidemics that added to the disheartening prevalence of traditional diseases. The country would be destabilized if immediate steps — not just stopgap measures but structurally corrective ones—were not taken in the area of social welfare.

The administration's first line of action was, therefore, to attempt to reduce our internal tensions. Direct elections for the presidency and all other political offices at all levels were reestablished and, in November 1985, elections were finally held for the mayors of state capitals and municipalities. These had previously been canceled because of national security concerns.

Ample freedom was given to the political party structure so that organizations that had been operating clandestinely were able to function in the broad daylight of the political scene. Press censorship and

interference with the unions were abolished in favor of a free press and free bargaining between employers and employees.

The main political objective of the government was a constitutional amendment that convoked the National Constituent Assembly, to be elected in November 1986, together with the state governors and state legislators. Over 40 years ago, when the last election was held for a constitutional convention, the Brazilian electorate numbered a little over seven million, six million of whom actually voted. This coming November, 60 million Brazilians will go to the polls, ten times the number of voters in 1945; this is an electorate larger than the populations of France, Britain or Italy.

When the new constitution is adopted in 1987, political democracy will be fully consolidated and the guarantees of civil, political, economic and social rights will be consonant with the degree of development we wish to reach in the next few decades.

In the area of social welfare, the administration acted on the basis of two guidelines. We opted firmly for the resumption of economic growth, rejecting international formulas that would create a slowdown. It was obvious to us that only by resuming growth would it be possible to increase the level of employment and restore the real value of salaries.

At the same time, the administration decided to devote 10.5 percent of our gross national product to investments in the social welfare sector that aimed immediately at correcting the most serious problems, with the goal of reaching 12.5 percent by the end of its term. Efforts launched included school lunch programs; the distribution of milk to children, nursing mothers and pregnant women; and heavy investments in health, education, sanitation, housing and social security.

V

On the external front, the foreign debt was exerting increasing pressure; a steady policy was needed in order to avoid the instability and exhaustion of letters of intent to the International Monetary Fund (there had been seven in two years) followed by waivers, which led to new letters.

One imperative imposed itself: the sovereignty of the country and the decision to resume growth and to alleviate social tensions were not negotiable.

Supported by successive high trade surpluses, the accumulation of reserves and the strict fulfillment of international commitments, the government

endeavored to renegotiate the foreign debt on a more stable and more favorable basis.

One fact is very often forgotten. During the whole so-called debt crisis of the developing countries, not one bank or investor lost money in Brazil. The spreads imposed on our country, which frequently were comparable to countries that could hardly meet their obligations or even had declared a moratorium, never really corresponded to the actual risk taken by investors in Brazil.

Brazil, like other debtors, is affected by international factors beyond its control, but our economy has certain characteristics of its own that render it less vulnerable. The impressive expansion of the country's industrial base during the past few years not only allows us to diversify our exports but also to reduce our dependence on imports. The ratio of imports to gross national product is, in the case of Brazil, only six percent (three percent if oil is excluded), perhaps the lowest in the world.

This explains why Brazil was able in the last three years to grow, to expand its reserves, to produce annual trade surpluses of about $12 billion, and to pay the interest on its debt without receiving any new money and without an agreement with the International Monetary Fund.

It would be risky, however, to extract from our experience generalizations applicable to others. Our position is unique. Yet we too continue to be vulnerable to international fluctuations.

We firmly believe that the debt problem must be approached politically, i.e., from an overall perspective. Governments must cooperate in the search for solutions that will take into account the political, social and human costs of their deteriorating situations. Thus it was with gratification that we received the Baker Plan. It is a step in the right direction that should be followed by other complementary measures, including increasing the commitments from private banks and the lending capacity of international financial organizations.

This is what is proposed, in essence, by the Cartagena Consensus, whereby the Latin Americans have sought to persuade the governments of the industrialized countries of the need to accept the joint responsibility of creditors and debtors for the origin of the problems, in the quest for solutions and in the sharing of sacrifices. We should not forget what John Maynard Keynes said in 1921 regarding war reparations: "It is the duty of the creditor not to frustrate payment."

A corollary to this principle is defending the access of Brazilian exports to the markets of the creditor nations. Brazil must achieve trade surpluses in order to adjust its balance of payments. The credits derived from trade balances are reexported in the form of debt service. Should protectionism close the industrialized markets from which we must obtain our trade balances, where shall we seek alternate sources to keep up the payments?

After decades of growth brought about by public spending, our country is now in a position to make adjustments in the public sector, checking its expansion and eliminating inefficiency. We have an unshakable belief in the role of private initiative in the economic recovery of the nation. Thus we are setting a broad program designed to create conditions favorable to a thriving entrepreneurial freedom in our country.

But, in addition to the old concepts of eschewing state control and of selling public sector assets, putting the Brazilian economy in private hands calls for a broad curtailment of the interventionist and regulating presence of the state in the economy. This is a new posture; economic development is now to be led by a well-structured private sector, free of the paternalism of the state. Thus is buried, together with its authoritarianism, the government's role as arbiter in the economy.

The success of this strategy was demonstrated by the 8.2-percent growth of the gross domestic product in 1985 and the resurgence of industrial activity. Moreover, the domestic market was revived without weakening our foreign accounts. Recessionary tendencies were reversed, and the country regained confidence in its capacity for economic growth. Tax reform began to increase revenues, decentralize the application of public funds and, perhaps more importantly, distribute the fiscal burden more fairly. And the new political atmosphere, in which the call for social reforms has been heeded, created for the first time in recent years some improvement in the distribution of wealth, not only through economic growth, increases in the level of employment and the real value of salaries, and a more equitable fiscal policy, but also through the allocation of public funds to benefit the neediest sectors of society.

Nonetheless, inflation continued to be a problem. Monthly inflation rates had declined beginning in April 1985, but began to climb again in October. This owed in large part to the persistence of a structural factor that was feeding the inflationary process, namely, the generalized indexing of the economy, and a considerable element of inertia, which had become a cultural component of the Brazilian mentality.

Inflation is a formidable income concentrator. In a country already subject to historical distortions of distribution of wealth, this situation was absolutely untenable. It had to come to an end.

VI

At the outset of 1986, conditions were propitious for decisive measures. Various academic studies commissioned by the government proposed measures that represented a great innovation in Brazil's economic policy. Tight secrecy surrounded the drafting of a new plan and set the tone of extreme seriousness with which the economic team took up the challenge. This secrecy, and the resulting surprise in the application of the plan, were prerequisites for its success; any leak would have endangered the initiative by precipitating price hikes and virtual paralysis of the economy.

The groundwork was being laid to besiege and attack inflation at its deepest roots. The inflation rates for January and February of 1986 led to untenable projections for the year of 1986 and were apt to bring social and economic chaos to the country.

On February 28, 1986, I called a meeting of the cabinet and on national radio and television I announced to the country the Cruzado Plan, or the Plan for Economic Stabilization.

The plan consisted of a series of measures designed to dismantle the inflationary structure. Outstanding among the principal measures were the complete elimination of indexation by ending the generalized practice of monetary correction, and the replacement of the cruzeiro by a new and strong monetary unit, the cruzado. Furthermore, commodity prices, public service charges, mortgage payments and rents were frozen. Workers were our special concern: in addition to granting some real wage increases, unemployment insurance and sliding scale adjustments — rights demanded for many years by the working classes — were instituted.

The government, addressing itself directly to each Brazilian citizen, appointed him or her a price-freeze monitor. The people were exhorted to collaborate in the success of the initiative.

The response could not have been more positive. The prompt reaction of the people to price controls aroused a popular movement without precedent in Brazilian history, irrefutably revealing the degree to which these measures were well received and the great willingness to fight inflation with concrete

actions. Reaction among the entrepreneurial circles was equally positive. It was immediately perceived that the government was capable of adopting positions considered economically effective. The government also established solid and clear conditions for economic activity, and a program of renewed growth.

Thus the plan had two great achievements. In the economic sphere, it was evident that emphasis was to be given to acknowledging the importance of production and work in detriment to speculation and the artificiality of the financial market. A solid and trustworthy currency was created. With the end of indexation, we were able to deduct from interest rates that intolerable guaranteed increment corresponding to the inflation rate, which had been diverting funds from the productive sector to the financial sector. Conditions were established for economic and business planning, thereby eliminating the disorder and uncertainty that had devastated the economy. In short, the clarity and objectivity necessary for accurate assessments of costs, salaries and profits, investments, and economic relations were restored to the economic process at long last.

Politically, the main factor is undoubtedly the popular backing received by the government. The people's response to the Cruzado Plan revealed that an economic reform abolishing inflation and speculation was a great popular aspiration. The participation of the people in controlling prices thus represented, at one and the same time, both support for the plan and an instrument of the plan, whose success depended undeniably on its favorable reception by the people. Symbolically appointed the president's monitors, Brazilians began to do their shopping with official price lists in hand, reporting any changes and abuses.

Herein lies the deepest significance of the reform. The people perceived the cultural, even moral, scope of the measures adopted. They represented the end of immobilism. Condemning speculation ceased to be merely a rhetorical ploy. Dignity was restored to work and production. The Brazilian people immediately picked up and responded to this moral note, and popular support for the measures taken by the government reached levels heretofore unknown in Brazilian history.

Based on the record of the first months of the Cruzado Plan, expectations were in large part satisfied. Inflation, which fell to a negative rate in the month of March, leveled off at low rates in the succeeding months (between a net of three and four percent in the first four months) for an average monthly rate of

less than one percent. To prevent renewed inflationary pressures resulting from excess purchasing power, in July we moved to create a compulsory loan system for the financing of an ambitious program to prepare the Brazilian infrastructure for the next century. These measures will consolidate the accomplishments of the Cruzado Plan.

Price stability, generally speaking, is now an everyday reality. Salaries hold their real purchasing power. The increased demand for goods and services is the best indication that the plan has had desirable and immediate consequences socially, as witnessed by the reversal in unemployment figures and the rise in productivity to levels already comparable to those of 1980.

The reform initiated in February touched fundamental points of our life formerly considered unassailable by reason of either passivity or complacency. We thus destroyed the myth that civilian regimes in Latin America are necessarily weak and incapable of coping with economic crises.

The plan's success makes it possible for us to consider in greater detail and with a fresh perspective the most critical problems of the country, those historical distortions that hamper or impede development and the complete modernization of Brazilian society: lack of order in the public sector, imbalances in the social and regional distribution of income, and out-and-out poverty.

It is in the rural area, where 30 percent of our population live, that we have the most poverty, the greatest suffering, more victims of disease and starvation, and the inefficient, large land-holdings. We are in the process of carrying out a democratic agrarian reform designed not to affect property rights, but to increase the number of property owners. We have encountered resistance both from backward, landed proprietors and from radicals, who are always attracted by the idea of expropriation.

This program was one of the main topics on my mind when I went to see Pope John Paul II in July. Land reform is also one of his personal interests, and he expressed to me the hope that our problems can be solved without resort to violence in our countryside. The church is very close to the people, and it identifies itself passionately with social problems. Our dialogue with the church is good, our objectives coincide; the government's top priority is to improve the lot of the poorest of the poor.

The social debt is still the greatest challenge facing Brazil. If we can achieve a level of investment in the social area of about 12.5 percent of the gross national product in the next 15 years, we shall be, at the end of the century, a

country with the living standards, consumption patterns and well-being of today's most prosperous Mediterranean countries of Europe.

With the country's return to democracy and its economic counterpart, the Cruzado Plan, Brazilians have endowed themselves with the necessary instruments to advance toward that goal for launching our 21st century.

VII

Let me affirm here, in all frankness, that I went through this entire period of difficulties without receiving one gesture of support from the United States. A small incident set an unhappy tone. In the midst of the festivities for our National Independence Day on September 7, 1985, while I was receiving the felicitations of the ambassadors of many countries, I was called aside. It was to receive the news that at that precise moment the American government had announced an investigation into the activities of the Brazilian computer industry. This lack of tact, at the very least, troubled me.

I believe there is no greater historical error on the part of the United States in its relationship with South America than the third-class treatment it has given to this continent, as if the whole region were the turf only of the multinational corporations. Indeed, these enterprises have often been the only positive — and sometimes negative — American presence in the fields of industry, technology and modern consumer goods.

The U.S. government has not taken a broader view of us. South America has been a friend whose fidelity the United States has taken for granted far too long. Latin Americans have an extraordinary admiration for the United States, for its history, its way of life, its ideals and its freedom. But we are at the same time jealous and hurt because the United States has never regarded us in the light we expect. The idea of being a backyard, or a vacant lot, is naturally upsetting.

There is still today no effective program that would foster a deeper solidarity. Latin America, in part as a reaction to U.S. policy itself, is beginning to nurture anti-American feelings where they had not existed before. When problems arise, Washington's concern is security; its solution, military. So the error is compounded. This is how the problem cropped up in the Caribbean, and this is how other problems will arise in our hemisphere.

Brazilians can speak calmly about these things because we enjoy a privileged situation. We are potentially rich in a poor South America. But we

will not enjoy stability for long if poverty and social inequalities continue internally as well as externally. Without economic growth we have no way out. The road to salvation for Latin America passes through growth, and this will not be possible without the assistance of the United States.

Brazil and the United States have much in common. We share the same values and accept the same principle of peaceful international coexistence. We are both of continental size. We are open societies, democracies, pluralistic, with great vigor and dynamism.

Within this common ground of shared values and aspirations, each country has room to define, in its own image, policies that correspond to its own specific situation. One country is a superpower, the other is a developing country; each has its own objectives and instruments in the international system.

On the other hand, the United States is an overwhelming presence in Brazil: it is our biggest trading partner, our largest investor, our greatest creditor, our main source for technology and cultural influence. It is only natural for us to have a heightened sensitivity toward any gesture inconsistent with the pattern of the well-balanced, rational dialogue we have always sought to maintain.

In 1986, Brazil is leaving far behind the agricultural exporting nation of 25 years ago. We have a new presence in the world, occupying space not because of the politics of power but as a function of the new competitiveness of our products, and of the very dynamism of our economy. We have at least partially overcome the phase in which it was said that our evils (and, for that matter, our advantages) came from abroad. But the world context still possesses the potential of creating serious constraints for us.

Brazil today is a medium-sized power, with a growing international presence as a result of its dimensions and interests. It is a force in the service of balance and harmony. Only a socially and politically stable Brazil can make an effective contribution to the world in the years to come.

Brazil today has achieved stability. We have passed through the dark clouds. Our country is enjoying a period of freedom that it has never enjoyed before. We must now organize and settle our future. It is a great task.

Our country knows that the 21st century will have moved beyond the division between poor and rich nations. The world will instead be divided between peoples condemned to cultural colonization and peoples who control technologies. No one should expect Brazil, with its riches, with its potential, with its determination, to be a second-rate country. We have a different vision of ourselves, and we expect the United States to share that vision.